

"Source : *Le statut juridique de la police : un document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada*, 184 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1981. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."

**LE STATUT JURIDIQUE
DE
LA POLICE**

Série droit pénal

**LE STATUT JURIDIQUE
DE
LA POLICE**

Série droit pénal

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

Philip C. Stenning

Juillet 1981

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

LEGAL STATUS
OF
THE POLICE

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1982

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à

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

ou

Bureau 2180
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N° de catalogue J32-6/4-1982F
ISBN 0-662-91606-9

Réimpression 1983

Table des matières

REMERCIEMENTS	1
INTRODUCTION	3
CHAPITRE UN: LES ORIGINES DE L'OFFICE DE CONSTABLE EN ANGLETERRE	7
A. «Police», «constables» et «agents de la paix»	8
B. Les premiers systèmes de «police» de l'Angleterre prénormande	14
C. «Constables» et «juges de paix»	19
D. La dualité de l'office de constable	30
CHAPITRE DEUX: LES DÉBUTS DE LA POLICE AU CANADA	37
A. Les premières forces de police fédérales et provinciales	43
B. Les systèmes de police municipale au dix-neuvième siècle	52
CHAPITRE TROIS: LE STATUT JURIDIQUE ACTUEL DE LA POLICE AU CANADA	61
A. La réforme de la législation policière, 1946-1977	61
B. La composition démographique actuelle de la police canadienne	64
C. Le statut, la compétence et les attributions de la police	66
D. Les dispositions législatives relatives au statut de la police	70
1) La législation policière	70
(a) La Gendarmerie royale du Canada	71
(b) Les services contractuels de la Gendarmerie royale du Canada	74
(c) Les corps de police provinciaux	84
(d) Les corps de police municipaux	87
i) Colombie-Britannique	88
ii) Alberta	88
iii) Saskatchewan	89
iv) Manitoba	90

v) Ontario	92
vi) Québec	93
vii) Nouveau-Brunswick	95
viii) Nouvelle-Écosse	96
ix) Île-du-Prince-Édouard	98
x) Terre-Neuve	98
(e) Les chefs de police, les commissaires et les autres dirigeants de corps de police	99
2) Le <i>Code criminel</i>	103
3) Autres lois	108
E. Le common law	109

CHAPITRE QUATRE: LE STATUT JURIDIQUE MODERNE DE LA POLICE: CERTAINES CONSÉQUENCES	111
A. La notion d'indépendance de la police	111
B. Conclusions	144
ANNEXE	147
BIBLIOGRAPHIE	149
RENVOIS	157
TABLE DE JURISPRUDENCE	165
TABLE DES LOIS	171

Remerciements

Lors de la préparation du présent document d'étude, l'auteur a reçu l'assistance d'un grand nombre de personnes dont certaines ignorent la valeur de leur apport. L'auteur désire témoigner sa gratitude à ses collègues et amis de longue date, John Edwards et Clifford Shearing, pour l'aide inestimable et l'encouragement qu'ils lui ont apportés avec tant de générosité. L'auteur tient également à exprimer sa reconnaissance à Geoffrey Marshall, John Beattie, Tony Doob et Bill Shimmin qui l'ont aidé chacun à sa façon. Enfin, l'auteur désire remercier Calvin A. Becker de la Commission de réforme du droit du Canada, pour l'appui et l'aide généreuse qu'il lui a apportés pendant toute la durée du projet.

Philip C. Stenning

Introduction

[TRADUCTION]

Dans cette province, l'office de constable est dévolu par la loi seulement. Cependant, il ne fait aucun doute que cet office est le même que celui qu'exerce le constable en Angleterre, et que l'agent canadien a les mêmes pouvoirs et attributions que ce dernier. En effet, l'un des caractères distinctifs de notre législation est que nos lois et nos institutions doivent être conçues sur le modèle des lois et des institutions britanniques. En reproduisant ces dernières, nous avons évidemment introduit au Canada l'office de constable en tant que symbole de la paix et de l'ordre dans la vie sociale.

Adam Wilson, *The Constable's Guide* (1859: 16)

Notre système d'administration de la justice est tout à fait différent, et le rôle et le statut de la police à l'intérieur de ce système est clair et bien défini par des textes législatifs.

M. le juge Turgeon, dans l'affaire *Bisaillon c. Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316, à la p. 320.

Jusqu'à tout récemment, dans les rares cas où ils ont eu à se pencher sur la question, les tribunaux canadiens se sont largement appuyés sur la jurisprudence anglaise pour définir le statut de la police au Canada et ce, en dépit de modifications pourtant très explicites apportées aux législations provinciales. Cependant, les développements récents ont, de façon à la fois implicite et explicite, confronté les tribunaux à la nécessité de définir le statut juridique de la police en termes propres au Canada. Dans ce contexte, le jugement récent de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Bisaillon c. Keable et le Procureur général du Québec* illustre très clairement le besoin de définir le statut juridique de la police selon une approche qui ne soit pas exclusivement, ni même principalement, fondée sur l'hypothèse que le système policier canadien est régi par les mêmes principes que le système britannique dont il tire, pour une grande part, son origine historique.

La discussion entourant le statut juridique de la police est avant tout centrée sur la question de la responsabilité de la police. En effet, le statut juridique de la police est d'une grande importance dans la mesure où il influence tant sur la responsabilité des policiers à l'intérieur de la force que sur la responsabilité de la police envers la société. Un coup d'œil rapide sur les structures de contrôle de la police dans divers pays révèle que, comme l'a indiqué Bayley, [TRADUCTION] «il n'est pas possible de dire qu'un régime démocratique exige un mode de contrôle particulier» (1979: 131). Par conséquent, dans un pays comme le Canada où l'organisation du système policier

est aussi fragmentée et diversifiée, on s'attend peu à ce que le statut de la police soit uniforme d'un bout à l'autre du pays. En effet, puisqu'au Canada, au moins onze corps législatifs détiennent, chacun dans les limites de sa compétence, le pouvoir de définir ce statut, des différences sont pour le moins prévisibles.

Dans le présent document d'étude, nous avons voulu examiner le statut juridique de la police au Canada à l'heure actuelle, et évaluer l'incidence de ce statut sur le contrôle de la police et sur l'exercice des pouvoirs policiers. Par ailleurs, puisque dans les textes législatifs le statut juridique actuel de la police est défini par référence aux offices traditionnels de «constable» et d'«agent de la paix», nous avons également voulu examiner l'origine historique de même que l'évolution subséquente de ces charges.

Dans le présent document, nous avons donné au mot «police» un sens assez restreint. Plus précisément, cette définition se limite aux personnes qui travaillent, généralement à temps plein, comme membres d'un corps de police public créé en vertu d'une loi provinciale, d'une charte municipale ou de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Notamment, certains types de policiers qui ont un statut particulier ne font pas l'objet d'une étude distincte dans le présent document. Ce sont les constables spéciaux, les cadets de police, les membres des forces de police auxiliaires ou de réserve, les officiers chargés de l'application des règlements, les constables des bandes indiennes, de même que les autres policiers qui ont des champs d'activité bien particuliers (par exemple la police des chemins de fer, la police des ports, les constables spéciaux des sociétés hydro-électriques, les gardiens de sécurité et les gardes du corps au service du gouvernement, ainsi que les autres policiers «privés»)¹.

Au premier chapitre, nous débiterons par une étude de l'origine et de l'évolution de l'office de constable en Angleterre, jusqu'à son instauration au Canada au cours du siècle dernier. Au deuxième chapitre, nous brosserons un tableau des premiers développements de la police au Canada, ce qui nous amènera au troisième chapitre qui porte sur le statut juridique actuel de la police. Au quatrième chapitre, nous étudierons l'origine et la perception actuelle du concept d'autonomie de la police, de même que l'incidence de ce concept sur le contrôle de la police, sur la responsabilité du fait d'autrui à l'égard des méfaits commis par les policiers, et sur les relations entre les chefs de police et les membres de leur force.

Lors des recherches qu'il a effectuées pour le présent document d'étude, et surtout en ce qui a trait au deuxième chapitre, l'auteur s'est vite rendu compte de la pénurie de documentation accessible au sujet de l'histoire de la police au Canada. Il est à souhaiter que cette modeste contribution à l'histoire législative de la police au Canada ait au moins pour effet d'encourager les chercheurs à pousser leurs efforts en vue de combler les graves lacunes de nos connaissances sur les débuts de la police dans ce pays. Nous osons espérer

que, ce faisant, les chercheurs sauront éviter les écueils que pose ce travail, de même que la tendance fréquente chez les historiens à faire débiter l'histoire du Canada (et par conséquent, celle de la police) avec la colonisation européenne. En effet, rien n'est plus faux et l'on peut se demander si une meilleure compréhension des systèmes de police qui existaient chez les populations autochtones du Canada avant l'arrivée des colonisateurs ne pourrait pas contribuer à résoudre l'un des problèmes les plus épineux en matière de police au Canada, soit l'organisation de services de police à la fois humains et efficaces pour les communautés autochtones. La plupart d'entre nous adoptons une attitude traditionaliste qui consiste à tenir pour acquis que les formes de gouvernement que nous connaissons (et dont la police est un élément essentiel) sont inévitables et de loin les meilleures. Pourtant, il suffit d'étudier les origines historiques de notre système actuel pour se rendre compte que de tels préjugés sont mal fondés, et pour comprendre que même les principes de droit ne sont pas immuables et que les changements, tout comme la stabilité, sont nécessaires à un sain équilibre.

Puisqu'une grande part des documents historiques relatifs à la police ne sont pas accessibles à la plupart des lecteurs, l'auteur a pris la liberté d'inclure plus de citations que de coutume, en espérant toutefois que le texte ne s'en trouvera pas trop alourdi.

Il est certain que dans la vie de tous les jours, le statut d'un policier n'est ni essentiellement, ni même principalement, un phénomène juridique. Ainsi, en nous limitant au caractère juridique de ce statut, nous n'avons abordé qu'un aspect d'une question extrêmement complexe et controversée. Pour bon nombre de gens, cependant, la force policière incarne la loi plus que toute autre institution sociale. Il semble donc essentiel de mieux comprendre le statut juridique de la police, et cela est d'autant plus vrai qu'au Canada, les policiers sont devenus un emblème national. Si le Canada doit être jugé d'après ses policiers, il est important que les Canadiens soient à même de porter un jugement éclairé.

Puisque notre but se limite à décrire le statut juridique actuel de la police, de même que ses origines, le présent document ne contient aucune recommandation en ce qui a trait aux réformes qui, éventuellement, pourraient s'avérer souhaitables.

La première version de ce document d'étude a été achevée et présentée à la Commission de réforme du droit du Canada en mai 1981. Par la suite, des modifications ont été apportées, notamment pour tenir compte du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Le Procureur général de l'Alberta et autre c. Putnam et Cramer et le Procureur général du Canada et autres*, [1981] 2 R.C.S. 267, ainsi que du jugement rendu par la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Wool c. La Reine et Nixon* (8 juin 1981). Le document d'étude a donc été préparé de façon à présenter l'état du droit positif au 15 juillet 1981.

CHAPITRE UN

Les origines de l'office de constable en Angleterre

Comme elle l'a fait pendant de nombreuses années en tant que puissance impériale, l'Angleterre a introduit dans les territoires coloniaux du Canada ses institutions gouvernementales traditionnelles. Ainsi, selon les termes mêmes du préambule de notre constitution, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, celle-ci fut conçue pour être «semblable en principe» à la constitution du Royaume-Uni. Les tribunaux canadiens se sont donc appuyés sur cet énoncé pour résoudre les questions constitutionnelles fondamentales². Le système policier instauré par les premières administrations coloniales en terre canadienne n'a pas échappé à cette règle. L'office d'agent et les corps de police publique qui ont été institués au Canada à la fin du dix-huitième siècle et au début du siècle dernier ont été conçus, sans aucune équivoque, sur le modèle de leurs pendants britanniques. Par exemple, le pouvoir de nommer des «constables» avait, à l'origine, été octroyé à des juges de paix nommés par le gouvernement central³. Avec l'établissement, au milieu du siècle dernier, d'un niveau local de gouvernement élu démocratiquement, ce pouvoir a, dans plusieurs cas, été transféré aux conseils municipaux nouvellement élus⁴. Dans chaque cas, le statut et les attributions du constable ainsi nommé étaient définis par référence à l'office de constable tel qu'il existait alors en Angleterre. C'est ce qui ressort clairement des ouvrages de l'époque qui traitent de cette fonction (voir par exemple, Keele, 1851; Wilson, 1859; Jones, 1882). En effet, si les premières lois à ce sujet prévoyaient la nomination de constables dans les comtés et les municipalités, on n'y trouve rien qui définisse le statut, les pouvoirs et les devoirs de ces officiers. Il semble plutôt que l'on ait tenu pour acquis qu'ils avaient le même statut, les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs que leurs homonymes britanniques.

Les lois subséquentes qui établirent des corps de police ne donnent guère plus de renseignements au sujet du statut juridique de ces derniers. Par exemple, il est prévu à l'article 379 de l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858, que les constables nommés en vertu des dispositions de cette loi

seront chargés des devoirs spéciaux de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres félonies et délits, et d'appréhender les délinquants, et auront généralement

tous les pouvoirs et privilèges et seront sujets à tous les devoirs et responsabilités auxquels sont assujétis par la loi les constables dûment nommés³. (22 Vict., chap. 99, art. 379)

Il est également prévu qu'ils «obéiront à tous les ordres légitimes, et seront soumis aux règlements» du bureau des commissaires de police qui les a nommés. La «loi» dont il est question à l'article 379 du texte législatif de 1858 est, bien sûr, le common law d'Angleterre, qui s'appliquait alors à la colonie. Pour cette raison, il est nécessaire d'examiner l'évolution de l'office de constable sous le common law d'Angleterre, en vue de retrouver les origines du statut juridique de la police au Canada.

A. «Police», «constables» et «agents de la paix»

Avant de nous plonger dans l'étude des origines de la fonction de constable en Angleterre, il est opportun de faire une courte digression au sujet de la terminologie variée qui, au cours des siècles, a servi à décrire cet office. De nos jours, il est d'usage courant d'accorder aux agents de police et aux constables le statut juridique d'«agents de la paix». Pourtant, l'implantation graduelle de ces termes, de même que leur application à travers l'histoire fournissent des renseignements très utiles en vue de déterminer les origines du policier public moderne.

Alors qu'aujourd'hui, le terme anglais “police” évoque un corps relativement spécialisé d'agents de police qui exercent un ensemble de fonctions elles aussi relativement spécialisées et reliées à l'application de la loi et au maintien de la paix et de l'ordre, il n'en a pas toujours été ainsi. En fait, il semble que le mot «police» n'ait pas été utilisé couramment dans la langue anglaise avant la fin du dix-huitième siècle, et que même à cette époque, il avait un sens très différent de celui qu'il a aujourd'hui. En 1885, Maitland faisait le commentaire suivant: [TRADUCTION] «L'emploi du terme «police», pour désigner la force de police et le corps de constables de police, est très moderne» (1885: 105). Il signale que le D^r Johnson a inclus ce terme dans son dictionnaire, [TRADUCTION] «mais seulement à titre de mot français utilisé en Angleterre», et qui signifie [TRADUCTION] «la réglementation et l'administration d'une ville ou d'un pays, en ce qui concerne les habitants».

Dans cette acception plus large, le mot “police” apparaît dans les lois du Haut-Canada au début du dix-neuvième siècle. Par exemple, en 1816, une loi intitulée *Act to regulate the Police, within the Town of Kingston* fut adoptée. Bien qu'elle ne contienne aucune disposition au sujet de la fonction de constable ou de toute autre personne que l'on puisse, de nos jours, qualifier d'«agent de police», cette loi attribuée aux magistrats de la ville, réunis aux sessions trimestrielles générales, le pouvoir de

[TRADUCTION]

faire, édicter et publier les règles de prudence et les règlements qu'ils jugent opportuns aux fins de paver, de maintenir en bon état de réparation et d'améliorer les rues de la ville, de réglementer les abattoirs et les nuisances, et d'appliquer lesdits règlements de la ville, pour empêcher les chevaux, les pourceaux et les bêtes à cornes de toutes sortes d'errer en liberté dans la ville; en ce qui concerne l'inspection des poids et mesures, de même que des pompiers et des corps de pompiers. Toutefois, rien de ce qui précède ne doit être interprété de façon à permettre de réglementer ou de déterminer le prix de marchandises ou de provisions mises en vente. . . . (S.U.C. 1816, 56 Geo. III, chap. 33)

Les *Regulations for the Police of the Town of York* (York allait, plus tard, devenir la ville de Toronto) adoptés par les magistrats un an plus tard, soit en 1817, consistent en diverses ordonnances qui traitent du pain, des abattoirs, des poids et mesures, des égouts, de la conduite des voitures, de la prévention des incendies et des «pourceaux qui errent en liberté». On ne mentionne les constables, les guetteurs d'incendies, les garde-fourrières et autres «agents de la paix» qu'en passant, dans la mesure où ils ont un rôle à jouer dans l'application de ces règlements.

L'un des premiers pas vers l'établissement d'administrations locales (municipales) électives dans le Haut-Canada a été l'instauration, vers les années 1830, de «bureaux» qui étaient composés de cinq membres élus, et qui détenaient des pouvoirs d'administration locale dans les villes de la province (Aitchison, 1949). On les appelait «bureaux de police», dénomination qui illustre bien leur mandat général de régir les affaires internes de la ville⁶. Il semble, cependant, que ces bureaux ne détenaient aucun pouvoir ou autorité sur les constables, qui relevaient des juges de paix chargés de les nommer.

En 1849, la fameuse «Loi Baldwin» fut adoptée⁷. Elle établissait une administration locale élective dans chaque municipalité de la province. Dans le cas des villes, il était prévu à l'article 81 de la loi que le conseil municipal pouvait faire des règlements «pour établir et régler une police dans la dite ville». Par ailleurs, l'article 74 énonçait ce qui suit: «il y aura dans et pour chacune des villes qui seront ou resteront incorporées comme telles en vertu du présent acte, un constable-en-chef et un ou plusieurs constables pour chaque quartier de la dite ville, qui seront respectivement en charge durant le bon plaisir du conseil de ville». La loi prévoyait également l'établissement d'un «bureau de police» dans chaque ville, de même que la nomination, par le gouvernement central, d'un «magistrat de police» chargé de recruter du personnel pour le bureau. L'article 69 de la loi énonçait ce qui suit:

il sera du devoir du magistrat de police de la dite ville, ou en son absence par cause de maladie, ou toute autre cause, ou lorsqu'il n'y aura pas de magistrat de police dans la dite ville, alors il sera du devoir du maire d'icelle, d'assister quotidiennement à tels temps et pour tel espace de temps qui sera nécessaire pour disposer des affaires qui seront portées devant lui comme juge de paix de telle ville.

En outre, le magistrat de police était investi du pouvoir de suspendre de ses fonctions tout constable-en-chef de la ville «pour toute période de temps qu'il voudra», et de nommer «une personne convenable pour agir comme constable-en-chef ou constable, pendant le temps de la dite suspension». Lorsque

le magistrat de police se prévalait de ce pouvoir, s'il était d'avis que la personne en question devait être démise de ses fonctions, il devait en faire rapport au conseil municipal qui, à sa discrétion, pouvait démettre l'officier ou le réintégrer dans ses fonctions après l'expiration de la période de suspension (article 71). Selon l'article 73 de la loi, le greffier du conseil municipal était également le greffier du bureau de police, «à moins que par un acte des conseils de ville de telles villes d'autres officiers ne soient nommés à cette fin». Dans une autre disposition de la loi (article 93), il est question d'«officiers de police».

La terminologie de la «Loi Baldwin» illustre clairement comment on en est venu, au Canada, à associer de façon plus ou moins exclusive le terme anglais “police” à la force policière elle-même. En Angleterre, cette association était devenue courante à la fin du dix-huitième siècle (Radzinowicz, 1956). Cependant, il est tout aussi clair que, même à cette époque où des corps policiers étaient établis dans les municipalités les plus importantes, les termes «police» et «constable» n'étaient absolument pas synonymes bien que, comme nous le verrons, l'une des fonctions principales du constable fût justement de faire la police dans ces municipalités. Dix ans plus tard, soit en 1859, l'éditeur du *New Municipal Manual for Upper Canada* signala ce qui suit, en parlant du pouvoir des municipalités [TRADUCTION] «d'établir, de réglementer et de maintenir une police»:

[TRADUCTION]

Le mot «police» désigne généralement les réglementations internes des cités et des villes, en vertu desquelles les habitants, comme les membres d'une famille bien organisée, sont tenus de se conduire conformément aux règles de la propriété, du bon voisinage et de la bienséance, et d'être honnêtes, laborieux et pacifiques dans leurs situations respectives . . . mais ce mot a ici un sens plus restreint, et désigne l'ensemble des hommes qui sont payés et nommés dans chaque cité ou ville pour appliquer les lois de police et qui, à plusieurs égards, sont assimilables aux constables des municipalités rurales. (Harrison, 1859: 158)

Il est clair que la nouvelle acception du mot commençait alors à s'implanter. La même année, le maire de Toronto dédia un livre intitulé *The Constable's Guide: A Sketch of the Office of Constable* à la force de police de la ville de Toronto (Wilson, 1859). Wilson signala que même si, en Angleterre, le constable de paroisse avait le pouvoir de s'adjoindre une personne pour accomplir à sa place un travail temporaire ou particulier, [TRADUCTION] «cela ne signifie pas que cette règle s'applique dans cette province, même à l'égard du constable de *township*, et encore moins à l'égard du constable de police» (1859: 18). [Huit ans plus tard, Keele émit l'opinion contraire (1851: 183-184).]

Comme nous le verrons plus loin, l'importance du passage, au cours du dix-neuvième siècle, de l'office de constable à celui de policier, réside surtout dans les différences qui existent entre ces offices. Le constable de paroisse ou de ville était à l'origine un membre de la communauté pour qui cette charge représentait surtout un devoir civique dont il devait s'acquitter par suite d'une

nomination pour un an, habituellement sans recevoir de rémunération substantielle. Par contre, le nouveau type de policier auquel a donné lieu la réforme de la police était un fonctionnaire salarié qui travaillait à plein temps, qui était spécialisé dans ce genre de travail, et qui faisait partie d'un corps doté d'une structure bureaucratique et organisé pour remplir cette fonction. Cette transformation radicale a été rendue possible par l'établissement de «bureaux de police» dont le personnel était recruté par un «magistrat de police» salarié et travaillant à plein temps, et qui avait les pouvoirs d'un juge de paix. Il importe cependant de noter que cette innovation résulte d'une adaptation de l'ancien office de constable, plutôt que de la création d'une nouvelle fonction comportant un statut et des pouvoirs originaux. Cela a été mis en évidence dans l'ouvrage de Halsbury intitulé *Laws of England*,

[TRADUCTION]

essentiellement, une force policière n'est ni plus ni moins qu'un ensemble de constables individuels dont le statut tire son origine du common law, et qui ont été regroupés au sein d'un corps structuré dans un but d'efficacité. (1959: Vol. 30, p. 43)

Le caractère évolutif plutôt que révolutionnaire du passage de l'office de «constable» à celui de «policier» a également été souligné par Maitland qui, en décrivant l'établissement de l'office de magistrat de police en Angleterre, a écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]

L'un de leurs devoirs principaux avait été de nommer et de contrôler un petit groupe de constables salariés qui étaient attachés à chaque bureau. Même en 1829, l'établissement d'une «nouvelle force policière» pour le «Metropolitan Police District» a donné lieu à la création, à Westminster, d'un «bureau» de police supplémentaire, doté de deux juges de paix rémunérés qui, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur, devaient régir la nouvelle force de police. À partir de 1839, ces deux «juges» portent le nouveau titre de «commissaires de police de la métropole» («Commissioners of Police of the Metropolis»). Les fonctions judiciaires et administratives anciennement attachées au maintien de la paix disparaissent, et l'on se retrouve avec de savants magistrats et de nobles commissaires. (1885: 100)

Afin de retrouver les origines du statut juridique de la «police»⁸, c'est l'historique de l'office de «constable» qu'il nous faut donc approfondir.

L'origine du mot anglais «constable» a donné lieu à de vives controverses durant plusieurs siècles. En 1583, William Lambard expliquait l'origine de ce terme de la façon suivante:

[TRADUCTION]

Selon ce que j'ai lu, le mot «Constable» a été formé par la réunion de deux mots anglais, à savoir, «Cuning» (ou «Cyng») et «Staple» qui signifient «support du roi». En effet, selon l'ancienne coutume de ce royaume, il existait un grand officier appelé «Constable d'Angleterre» qui, en vertu des pouvoirs étendus qu'il possédait, était un des piliers de l'autorité royale. Il avait compétence et autorité en matière de faits d'armes et de guerre, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du royaume. C'est de cet office qu'a été tiré et formé, à l'origine, l'emploi inférieur

du constable qui en est, pour ainsi dire, un démembrement. Car le statut de Winchester qui date de l'époque d'Édouard I^{er} et qui a instauré ces *constables* des *centaines* ("hundreds") et des *franchises* ou *libertés* ("franchises"), prévoyait que, pour mieux maintenir la paix, dans chaque centaine ou franchise, deux constables seraient chargés de l'inspection de tout ce qui a trait aux *armes et armures* ("view of armour").

Ainsi, dans une centaine ou une franchise, le mot «constable» désigne un officier qui est le soutien de la reine dont il maintient la paix, dans les limites de sa centaine ou de sa franchise; on l'appelle souvent «haut constable» ou «constable en chef», par opposition aux «petits constables» ou «constables locaux» des villes et des paroisses qui se trouvent à l'intérieur de la centaine ou de la franchise, dont le devoir est également de maintenir la paix dans les limites de leur ville ou de leur paroisse. (1583: 4)

La théorie de Lambard au sujet de l'étymologie du mot anglais "constable" n'est pas incontestée, tant s'en faut. D'autres (notamment, Blackstone, 1876: Vol I, p. 317; Simpson, 1895: 626; Devlin, 1966: 6) ont soutenu que ce terme provient des mots latins *comes stabuli* qui signifient «comte de l'étable». Cependant, en dépit de ces divergences d'opinions⁹, la plupart des auteurs s'entendent pour dire qu'il est presque certain que le mot a été importé d'Europe continentale par les Normands lors de la conquête de 1066, et qu'il désignait alors un officier de la cour, titulaire d'attributions importantes en matière militaire. À partir d'un certain moment, cependant, le titre de «constable» a servi à désigner un officier *local* chargé de diverses responsabilités liées à la conservation de la paix et à l'inspection des armes ("view of arms"). Dans une étude particulièrement fouillée des sources originales sur la question, Simpson signale un bref ("writ") de 1252 qui est selon lui le premier document publié qui fasse mention du constable (1895: 630). Il soutient cependant qu'il n'y a aucune raison de croire que l'office dont les titulaires sont appelés *constabularii* dans le bref, ait été créé par ce dernier:

[TRADUCTION]

Au contraire, l'absence de toute directive à propos de leur nomination rend cette hypothèse peu vraisemblable. En revanche, il semble au moins tout aussi plausible que la charge de veiller à ce que soit dûment assumée la responsabilité qui autrefois incombait à chaque *commune* ("township"), retombât sur le chef de celle-ci, quelle que soit sa dénomination: "reeve" (qui signifie *officier*), *dizenier* ("tithing man") ou *chef de bourg* ("head-borough"). On utilisait donc le terme *constabularii* pour le désigner du point de vue de sa responsabilité générale envers le gouvernement central; ce titre semble être celui qui était le plus employé par les officiers de la couronne, et est bien approprié lorsqu'on envisage cet office du point de vue de l'autorité que détient le titulaire en matière de police et d'armée sur les habitants de la commune. (1895: 631)

Cette théorie, largement reconnue, selon laquelle les rois normands n'ont pas créé l'office de constable mais ont plutôt donné un nom normand à un office qui existait déjà depuis fort longtemps, est d'une importance capitale pour expliquer les origines historiques du statut juridique du constable. Elle suggère que le statut juridique du «constable» tire son origine d'une période antérieure à l'emploi de ce terme. Comme nous le verrons, elle a été largement appuyée par les premiers auteurs qui ont écrit au sujet de l'office de constable et elle explique, pour une grande part, la distinction que ces auteurs ont faite

entre, d'une part, le caractère original et intrinsèque de cet office, et d'autre part, son caractère exécutif. Il nous faut cependant approfondir l'aspect historique de cette question avant de pouvoir en discuter.

Il ressort unanimement des premiers textes décrivant l'office de constable que celui-ci a comme principale caractéristique d'être «conservateur ou gardien de la paix» (voir notamment Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1583: 11; Bacon, 1608: 749). Il nous faut donc analyser la signification de ce concept.

Dans l'ouvrage intitulé *Eirenarcha or the Office of Justices of Peace* qu'il écrivit en 1581-1582, William Lambard expliqua en détail l'ancien concept de «paix». Il établit d'abord une distinction entre la «paix intérieure» qui relève de la conscience et de la foi religieuse de chacun, et la «paix extérieure» qui est liée à ses rapports avec ses semblables. Cette dernière, selon lui, peut revêtir deux formes:

[TRADUCTION]

la première s'oppose à toute forme de compétition ou de rivalité, que ce soit dans l'attitude, le comportement, la parole ou le travail... La seconde se limite à l'abstention de l'emploi effectif de la force ou de la menace. Elle s'oppose à l'emploi des armes (*arma*) et à la guerre (*proelium et bellum*) laquelle implique le recours à la force ou aux armes, plutôt qu'aux différends, aux débats et aux rivalités, qui peuvent se limiter à des paroles (*nudis verbis* et *citra arma*). (1581-1582: 5-6)

Lambard fit remarquer que [TRADUCTION] «dans la loi de notre royaume, le mot «paix» est aussi utilisé de différentes façons mais il désigne toujours la paix extérieure». Il ajouta ce qui suit:

[TRADUCTION]

Par conséquent, le mot «paix» signifie quelquefois: protection, défense... Parfois (comme il me semble) il signifie: droits, privilèges et libertés... Dans certains cas, il désigne le fait de ne pas avoir recours à cette force ou à cette violence néfastes dont j'ai déjà parlé. Dans notre droit, c'est ce que l'on entend habituellement par le mot «paix». Et c'est pour le maintien de cette paix que l'on a créé et désigné des gardiens de la paix ("Wardens") et des juges de paix ("Justices of the Peace"). (*Ibid.*: 6-7)

Lambard cite alors le Statut de Westminster ([TRADUCTION] «Que la paix du pays soit maintenue en tous lieux, et qu'il soit fait droit à tous, riches ou pauvres») de même qu'un statut de Richard II ([TRADUCTION] «Que la paix soit dûment maintenue de façon que les sujets du roi puissent aller et venir en toute sécurité, conformément aux lois du royaume, et que justice soit faite à l'égard de tous les sujets indistinctement») et termine ainsi:

[TRADUCTION]

J'en conclus que c'est à l'égard de ces actes de violence et de l'emploi de la force brutale que doit s'exercer l'office de juge de paix, et non à l'égard de tous les différends, litiges et divergences d'opinions. (*Ibid.*: 10)

Un an plus tard, soit en 1583, dans son livre intitulé *The Duties of Constables, Borsholders, Tithingmen, and such other Low Ministers of the Peace*, Lambard écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]

La conservation (ou le maintien) de la paix consiste dans trois choses: premièrement, prévenir tout acte de nature à troubler la paix directement ou indirectement; deuxièmement, apaiser et maîtriser ceux qui tentent de troubler la paix; troisièmement, punir ceux qui ont effectivement troublé la paix.

Afin que nul ne se méprenne sur le sens de l'expression «violation de la paix», chacun doit avant tout savoir qu'elle ne désigne pas seulement la bataille que l'on appelle habituellement «violation de la paix», mais aussi le meurtre, le viol, l'homicide et tout autre crime majeur, de même que le fait d'alarmer les sujets de Sa Majesté, que ce soit par le port illégal d'une armure ou par le rassemblement de personnes dans le dessein de commettre un acte illégal. (1583: 11-12)

Cette fonction de «conservateur de la paix» ou «agent de la paix» est reconnue comme l'élément principal de l'office de constable par tous ceux qui ont écrit à ce sujet. Bien qu'il figure maintenant dans les textes législatifs (ainsi, selon la définition contenue à l'article 2 du *Code criminel* canadien, le terme «agent de la paix» inclut les termes «officier de police», «agent de police» et «constable»), ce statut tire ses origines du common law¹⁰. Il nous faut donc maintenant examiner les débuts du common law, avant l'instauration du système parlementaire, et la façon dont les constables et leurs prédécesseurs ont acquis le statut d'agent de la paix.

B. Les premiers systèmes de «police» de l'Angleterre prénormande

Il existe une abondante littérature sur l'évolution de la police en Angleterre (voir notamment: Critchley, 1978; Devlin, 1966; Hart, 1978; King, 1980; Price, 1971; Radzinowicz, 1956; Simpson, 1895; Summerson, 1979; Wrightson, 1980). Dans le présent document, nous nous contenterons de brosser un tableau de cette évolution historique, en mettant en évidence les éléments qui peuvent nous aider à comprendre le statut juridique moderne de la police au Canada. Le lecteur désireux d'en apprendre davantage pourra se référer à la bibliographie qui figure en annexe du document.

Il ressort de l'ensemble de la littérature sur la question que l'histoire de la police en Angleterre présente un caractère évolutif plutôt que révolutionnaire. C'est ce que Lee a souligné:

[TRADUCTION]

La police anglaise ... n'est pas l'invention d'un théoricien ou le produit d'une démarche spéculative; elle est le fruit de plusieurs siècles de conflit et d'expérience. (1901: xxxi)

Le caractère progressif de l'évolution de la police en Angleterre est encore plus remarquable lorsque l'on considère, d'une part, l'importance primordiale de la police comme facteur de la stabilité du gouvernement¹¹ et d'autre

part, la succession d'invasions, de conquêtes, de révolutions et de luttes intestines et sanglantes de toutes sortes qui a marqué l'histoire de l'Angleterre. Pourtant, comme l'a fait remarquer Lee,

[TRADUCTION]

de toutes nos institutions, celle qui consiste dans l'organisation des mesures prises pour le maintien de la paix et que nous appelons «police» est probablement celle qui est la plus caractéristique de notre peuple, tant par ses origines que par son évolution, et celle qui a le moins subi les influences étrangères. (1901: xxvi)

En théorie on pourrait prétendre que toute communauté d'individus organisée en société, si rudimentaire soit-elle, se doit de posséder un système de «police» quelconque et que, par conséquent, un historique de la police en Angleterre doit remonter à l'aube de la civilisation anglaise. En pratique, cependant, une telle démarche s'avère irréalisable à cause de l'insuffisance des données archéologiques. C'est pour cette raison qu'en général, les chroniqueurs de la police anglaise ont considéré, arbitrairement peut-être, les lois d'Alfred le Grand au neuvième siècle et d'Edgar le Pacifique au dixième siècle comme le point de départ du «système de police» moderne en Angleterre.

Ces premières lois anglo-saxonnes étaient à l'image de la situation politique de l'époque, c'est-à-dire une multitude de petites communautés rurales et agricoles gouvernées par un souverain qui ne disposait pas d'une armée de fonctionnaires et de soldats et qui, par conséquent, devait s'en remettre à la bonne foi et à la collaboration de puissants seigneurs locaux (portant le titre de *thanes*) pour conserver son autorité. Dans ces conditions, la seule façon de maintenir la paix et la stabilité était la conclusion de pactes ou d'engagements mutuels entre toutes les couches de la société, par lesquels les plus faibles, en retour de la protection qui leur était accordée, s'engageaient à soutenir les plus forts contre toute attaque ou toute tentative de troubler ou de détruire leur «paix», c'est-à-dire le droit d'aller et venir en toute sécurité, et d'avoir la jouissance paisible de leurs biens. Par ailleurs, celui qui prenait part à un tel engagement devenait conjointement responsable de la conduite des autres parties et du maintien de la «paix» dans la communauté. Si la «paix» de la communauté ou celle de l'un de ses membres était violée ou troublée, la communauté entière était tenue de rétablir la paix et de traduire le malfaiteur en justice. Si elle ne s'acquittait pas de cette responsabilité, la communauté devenait solidairement redevable d'une amende envers son suzerain. Lee décrit ces ententes de la façon suivante:

[TRADUCTION]

La réussite du système reposait sur l'intérêt personnel des parties. En tant que propriétaire foncier qui, par conséquent, ne pouvait aliéner ses biens secrètement, le thane constituait une sûreté pour le roi, à l'égard de tous les membres de sa maison. Si l'un de ces derniers enfreignait la loi, il était dans l'intérêt du thane de le traduire en justice. Par ailleurs, la pauvreté n'excusait pas l'homme libre qui ne possédait pas de terre. En effet, celui-ci devait également trouver quelqu'un qui se porte garant de sa conduite. S'il ne pouvait obtenir la protection d'un thane, il devait se joindre à d'autres qui étaient dans la même situation que lui, afin que la mise en commun de leurs biens constitue une garantie suffisante à l'égard des fautes éventuelles d'un membre du groupe. (1901: 3-4)

Les regroupements d'hommes libres dont parle Lee portaient le nom de *dizaines* ("tythings", ou "boreos" en certains endroits) car elles étaient composées de dix familles. Dans ce système, l'homme libre qui négligeait de se rattacher à la maison d'un thane ou de se joindre à une dizaine devenait un hors-la-loi sans protection pour sa «paix». En fait, d'après les lois de Canute, tout homme libre âgé de plus de douze ans devait faire partie d'une dizaine (Critchley, 1978: 3). Dans ces conditions, la solvabilité et la réputation d'une personne étaient évidemment d'une importance capitale puisqu'elles constituaient la seule façon d'être accueilli dans la maison d'un thane ou dans une dizaine et ainsi, de s'assurer la protection de la loi. Il va sans dire que l'on se méfiait beaucoup des «étrangers».

On élisait, parmi les membres de chaque dizaine un chef [en anglais "head man" car il semble que c'était toujours un homme (Burn, 1793: 397)] dont le titre variait selon les coutumes locales. Les titres principaux étaient: "tything-man" (en français, *dizenier*), "boreos ealder" (et plus tard, "borsholder"), "boreohead" ou "headboreo" (en français, *chef de bourg*), ou "chief pledge" (en français, *pleige en chef* ou *pleige principal*) (Lambard, 1583: 8). En sa qualité de chef, il était le porte-parole de la communauté et représentait sa dizaine dans les assemblées de niveau supérieur. Il peut donc être considéré comme le premier véritable fonctionnaire administratif local en Angleterre. D'autre part, les historiens semblent d'accord pour dire que cette charge est à l'origine de l'office de constable.

Ce système d'engagement mutuel qui, en fait, était un système de police locale rudimentaire, prit le nom de *francpleige* (en anglais "frankpledge"); toutefois, les experts ne s'entendent pas sur la question de savoir si ce nom a été adopté avant ou après la conquête normande. Quoiqu'il en soit, afin de s'assurer de l'efficacité du système, le roi divisa le pays en comtés ("shires" ou "counties") et nomma dans chacun d'eux un représentant appelé *shérif* (en anglais, "sheriff" ou "shire reeve"). Puisque chaque comté était composé d'un grand nombre de dizaines, celles-ci furent réunies par groupes de dix dizaines, pour former ce qu'on appelait, dans le sud et dans le centre de l'Angleterre des *centaines* ("hundreds"), et dans le nord, des "wapentakes" (Radcliffe et Cross, 1954: 2). Comme dans les dizaines, on élisait un chef dans chaque centaine, et celui-ci portait le nom de *centenier* ("hundredman") ou de "reeve" (Critchley, 1978: 2). De façon plus ou moins régulière, mais au moins une fois par année, ces divers groupes tenaient une *cour* ("court" ou "leet") à laquelle tous les membres, à l'origine, étaient tenus d'assister. On utilisait également le mot *ournée* ("tourn" et "torn") pour désigner les cours itinérantes des centaines. On réglait dans cette cour toutes les questions liées à ce niveau d'administration, y compris l'élection des différents officiers locaux comme le dizenier. Tous les ans, le shérif visitait chaque centaine et y tenait une cour spéciale appelée *ournée du shérif* ("sheriff's tourn"). À cette assemblée, les dizeniers devaient notamment présenter tous les membres de leurs dizaines. Cette pratique appelée *vue de francpleige* ("view of frankpledge") permettait au shérif, qui agissait pour le compte du roi, de s'assurer que le système de police locale fonctionnait bien.

La loi (ou peut-être serait-il plus juste de parler de coutume à cette époque) accordait au dizénier certains pouvoirs spéciaux en plus de ses obligations à titre de membre de la dizaine. Ce sont ces attributions spéciales qui ont fait dire aux auteurs, sous la dynastie des Tudor, que le constable, successeur du dizénier, était le [TRADUCTION] «conservateur de la paix suivant le common law» (voir notamment Fitzherbert, 1538: 49; Lambard, 1581-1582: 14; Bacon, 1608: 752). Leur principale responsabilité était d'organiser la *clameur de haro* ("hue and cry") en cas d'évasion d'un malfaiteur. Selon cette coutume, tous les habitants étaient tenus de se lancer à la poursuite du criminel jusqu'à ce qu'il soit capturé et placé sous la garde du dizénier qui, habituellement, le mettait aux "stocks", sorte de cangue ou de pilori, jusqu'à ce qu'il puisse être amené devant une «cour» et être mis en liberté sous caution.

Afin d'aider les membres de la dizaine et le dizénier à maintenir la paix, on avait octroyé à ce dernier certains pouvoirs spéciaux qui lui permettaient d'intervenir pour empêcher ou faire cesser toute violation de la paix. L'importance de la peine et de l'amende payable par le délinquant (ou par la dizaine à laquelle il appartenait, si ses biens ne suffisaient pas) variait non seulement selon la gravité de l'infraction elle-même, mais aussi selon la position sociale de la victime (Radcliffe et Cross, 1954: 6-7). Ainsi, la perpétration d'un meurtre ou de voies de fait sur la personne d'un dizénier qui agissait en sa qualité de conservateur de la paix, aggravait la faute du délinquant. En revanche, le dizénier était à l'abri de toute responsabilité s'il blessait ou tuait un malfaiteur qui opposait une résistance à son autorité.

En outre, le dizénier pouvait exiger de celui qu'il trouvait en train de violer la paix qu'il donne caution et s'engage à ne plus troubler la paix, et le détenir aux fers jusqu'à ce qu'il s'exécute (ce pouvoir devait être, beaucoup plus tard, transféré au juge de paix). Lorsque l'infraction commise exigeait la tenue d'un procès, le dizénier avait la responsabilité, conjointement avec les autres membres de la dizaine, de traduire le prévenu en justice. Lee a décrit cette responsabilité de la façon suivante:

[TRADUCTION]

Lorsqu'un prévenu ne comparaisait pas devant le tribunal où il avait été cité, les neuf autres pleiges (c'est-à-dire ceux qui appartenaient au même francpleige que lui) avaient un délai d'un mois pour l'y amener, à défaut de quoi une amende était infligée. Si le fugitif avait laissé des biens, le montant de l'amende devait d'abord être pris sur ces biens. En cas d'insuffisance des biens, la responsabilité du paiement retombait alors sur la dizaine et, subsidiairement, sur la centaine. En outre, les chefs de bourgs devaient se purger par serment de toute complicité dans la fuite du criminel et promettre de le traduire en justice si cela était possible. Par ailleurs, lorsqu'un membre de la dizaine était emprisonné pour avoir commis une infraction, il n'était habituellement pas relâché sans le consentement des autres pleiges et ce, même si l'amende avait été payée. (1901: 5)

Le dizénier (ou chef de bourg) avait, contrairement aux autres citoyens, semble-t-il, le pouvoir d'agir contre une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, sur la seule dénonciation d'une personne digne de foi,

même s'il n'avait pas assisté à la perpétration de l'infraction. Il avait en outre le pouvoir d'exiger que le suspect lui donne caution. C'est en sa qualité de conservateur de la paix qu'il avait acquis ce pouvoir [qui, encore une fois, allait ultérieurement être attribué au juge de paix (Lambard, 1581-1582: 15)] ainsi que les autres dont nous avons déjà parlé.

Avec l'évolution de cet office au cours des années, le nombre des attributions et des responsabilités s'accrut. Les pouvoirs se transformèrent graduellement en obligations et un manquement à celles-ci entraînait pour le *dizenier* une amende ou une peine d'emprisonnement. Bien qu'il soit inutile d'énumérer ici tous ces devoirs — ils figurent en détail dans les ouvrages ultérieurs qui portent sur cet office (voir notamment Lambard, 1583 et Fitzherbert, 1538) — il serait sans doute approprié de résumer les caractéristiques importantes de cet office qui est à l'origine de celui de constable.

Bien qu'à cet égard, on ait surtout insisté sur les fonctions du *dizenier* qui étaient liées à la conservation de la paix, il est très important de souligner que, de façon générale, ses responsabilités débordaient largement cette sphère de son activité. En fait, il était véritablement chargé de la « police » au sens premier de ce terme. En effet, il était, au début du moins, un porte-parole élu par la communauté, responsable de tous les aspects de l'administration dans sa communauté et habilité à représenter les autres pleiges dans les assemblées de niveau supérieur. Il était entièrement responsable devant les membres de la communauté qui l'avaient élu et qui pouvaient le révoquer s'il s'acquittait mal de ses fonctions. On ne peut saisir la portée véritable de ses responsabilités à l'égard du maintien de la paix qu'en replaçant celles-ci dans le contexte des responsabilités de même nature qui incombaient à tous les hommes libres de la communauté. En tant que porte-parole élu, il était normal que le *dizenier* fût un personnage jouissant d'un certain prestige dans la communauté. Mais ce prestige ne diminuait en rien les responsabilités communes et mutuelles des autres pleiges.

Il faut bien comprendre que la « paix » que les communautés cherchaient à maintenir à cette époque n'était pas *la* paix unique et universelle du souverain comme nous la concevons aujourd'hui. La situation politique de l'époque n'était pas propice aux monarchies toutes puissantes. Ce point important a été bien résumé par Radcliffe et Cross:

[TRADUCTION]

De nos jours, nous considérons que toute violence illégale est une « violation de la paix ». De ce point de vue, l'expression « violation de la paix du roi » semblerait recouvrir tout autre type d'infraction. Mais ce n'est qu'au cours des siècles que cette expression a acquis un sens aussi large. À l'époque de Canute, le concept de la « paix du roi » était limité dans le temps et dans l'espace. Ainsi, il s'appliquait en tout temps à la maison du roi et à ses officiers, de même qu'aux quatre grands chemins d'Angleterre (« les chemins du Roi »). Par ailleurs, la paix du roi régnait en tous lieux lors des grandes fêtes religieuses. Mais en dehors de ces cas, un acte de violence illégale n'était pas une violation de la paix du roi, même s'il constituait une violation de la paix d'une personne de rang inférieur. Chaque homme libre

avait sa «paix» dont la violation était une faute plus ou moins grave, selon l'importance sociale de la personne lésée. Ce n'est que par suite d'une évolution très lente que le concept de la «paix du roi» en est venu à embrasser toutes les «paix inférieures», de sorte que tout acte de violence illégale devint une violation de la paix du roi, quel que soit l'endroit où il avait été commis, et bien que le roi lui-même n'en ait aucunement souffert directement. (1954: 7-8)

L'importance de ce concept dans la compréhension du statut des premiers dizeniens réside dans le fait qu'il met bien en évidence qu'à l'origine, le pouvoir que détenait le dizenié émanait non pas du souverain, mais de la communauté qu'il servait. La paix dont il était le conservateur en vertu de la coutume (qui allait, plus tard, prendre le nom de «common law») n'était pas à proprement parler celle du souverain, mais plutôt une «paix locale» liée à la communauté et à ses membres. Il s'ensuit que ce premier agent de «police» n'était pas véritablement un officier royal chargé de veiller aux intérêts du souverain, mais bien un officier local chargé de la protection des intérêts de la communauté qui l'avait choisi. Il est nécessaire de tenir compte de ce qui précède afin de bien comprendre ce dont il s'agit lorsque l'on parle des «pouvoirs d'origine» des constables. Lee a fait remarquer ce qui suit en parlant de ce premier système de police:

[TRADUCTION]

Le système de police dont il s'agit porte généralement le nom de «système de francpleige», le terme «francpleige» signifiant la garantie du maintien de la paix que le roi exige de tous ses sujets. Cette obligation qui pèse sur tous les hommes libres d'Angleterre présente deux caractéristiques principales: elle doit être locale et mutuelle. En examinant l'histoire de la police en Angleterre, nous verrons que ces deux caractéristiques ont survécu à travers tous les stades de son évolution et qu'elles semblent inhérentes à notre conception des fonctions de la police. (1901: 4)

C. «Constables» et «juges de paix»

La conquête normande a détruit l'équilibre et l'harmonie que les rois saxons avaient établis en Angleterre. Si la bonne volonté et la collaboration étaient, sous l'ancien régime, à la base du maintien de l'ordre au pays, les Normands se sont vus forcés de recourir à la force, voire à la brutalité, pour imposer leur «paix» et leur «ordre» à une société saxonne conquise et hostile. La concession de terres et de privilèges aux chevaliers normands a provoqué l'établissement d'un système féodal seigneurial qui s'est superposé à l'organisation préexistante constituée par les maisons des thanes et les dizaines. Évidemment, cette situation ajouta à l'hostilité qui régnait entre les paysans saxons et leurs suzerains normands et qui dégénéra souvent en luttes violentes¹². Tout cela eut bien sûr une incidence marquée sur le système de police coutumier qui avait été établi précédemment.

Pourtant, les Normands n'ont jamais cherché à transformer radicalement l'ancien système de police, mais visaient plutôt à l'adapter et à le renforcer pour assurer la paix et la stabilité du nouveau régime. Sans être aboli, le système des dizaines fut pour une grande part absorbé par le réseau féodal des seigneuries. Ainsi, l'ancienne cour ("leel") fut supplantée par la cour du manoir et, à partir de ce moment, les officiers du manoir furent nommés par le seigneur ou par son intendant. Comme auparavant, ces offices ne comportaient habituellement aucune rémunération, et quiconque refusait l'office encourait une amende ou une peine d'emprisonnement. Désormais, le dizainier, chef de bourg ou pleige principal n'était donc plus élu par ses pairs, mais nommé par son suzerain.

Comme les souverains normands ne pouvaient compter sur les paysans saxons pour faire respecter la paix et l'ordre public selon une conception qui, somme toute, était étrangère à ces derniers, l'intervention de l'État dans l'administration locale s'accrut considérablement. Le shérif, qui était le représentant du roi et qui, dès cette époque, était presque toujours normand, se vit octroyer des pouvoirs plus étendus pour veiller au maintien de la paix et à l'administration de la justice. Au moyen d'édits et de brefs (appelés «assises»), ses attributions, qui avaient jusque-là évolué selon la coutume, furent formulées et énoncées dans les lois, encore qu'il existe une certaine confusion chez les historiens pour ce qui est de distinguer celles de ces assises qui énonçaient de nouvelles attributions de celles qui ne faisaient que codifier ou modifier des attributions préexistantes. Ainsi, par l'Assise de Clarendon (1166), on tenta de rétablir le système de francpleige, mais avec beaucoup plus de rigueur et de sévérité pour éviter l'anarchie qui avait marqué le règne d'Étienne de Blois (1135-1154). En plus de son pouvoir de tenir la «vue de francpleige», le shérif royal se vit conférer le pouvoir d'exiger des chefs de dizaines qu'ils fournissent des rapports (appelés en anglais "presentments") sur toutes sortes de questions relevant de leur compétence. En plus d'avoir à signaler les déficiences de l'administration locale (par exemple, le fait de ne pas maintenir les ponts et les chemins en bon état), les représentants locaux étaient tenus de dénoncer les membres de leur communauté. Ils devaient rapporter non seulement les accusations relatives à des infractions majeures, mais aussi toute information au sujet de la présence dans la communauté de personnes suspectes ([TRADUCTION] «de celles qui dorment le jour et veillent la nuit, qui mangent et boivent bien alors qu'elles ne possèdent rien») et d'étrangers. Ces rapports devaient être présentés à un groupe de douze hommes libres de la centaine (ce groupe est à l'origine du grand jury). Les accusations graves étaient alors transmises au shérif et par la suite, étaient entendues par les juges itinérants qui, sur les ordres du roi, parcouraient le pays pour statuer sur ces accusations, pour s'assurer de la bonne administration et percevoir les impôts. (Critchley, 1978: 4)

Le but de tout cela était évidemment de permettre aux souverains de surveiller les paysans de près, afin de pouvoir détecter et détruire dans l'œuf toute tentative de sécession ou d'insurrection. En plus d'exiger de ses sujets

une loyauté aveugle afin d'assurer la stabilité de son pouvoir dans les limites du royaume, le roi comptait sur de loyaux soldats pour le servir dans les guerres qu'il menait sur le continent. En 1181, on promulgua l'Assise des Armes aux termes de laquelle tout homme libre était tenu de se pourvoir d'armes aux fins de préserver la paix et, au besoin, de capturer les criminels. On rétablit l'ancienne coutume de la «clameur de haro» visant à appréhender un criminel en fuite, et la responsabilité de cette manœuvre retomba sur le dizenier ou chef de bourg. [TRADUCTION] «Tout adulte de la localité était alors tenu de s'armer et de se lancer à la poursuite du criminel; la clameur de haro se répandait ensuite dans les régions que traversait le criminel, jusqu'à ce qu'il soit appréhendé ou qu'il trouve asile». (Devlin, 1966: 4)

C'est à cette époque qu'on a commencé à utiliser le terme «constable» pour désigner les officiers locaux que l'on appelait auparavant «dizeniers», «chefs de bourg» ou «pleiges principaux». Comme nous l'avons mentionné, il semble que le premier document attestant cet usage soit un bref datant de 1252. Ce bref prévoyait la nomination d'un ou de deux constables (selon l'importance de la population) dans chaque commune, et d'un constable en chef ou *haut constable* (“high constable”) dans chaque centaine. Ceux-ci devaient assumer une responsabilité particulière pour ce qui est d'une part, de maintenir la paix et d'autre part, de veiller à ce que tout homme libre soit dûment armé conformément à l'Assise des Armes (“view of arms”) (Simpson, 1895: 630). Comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est peu probable que l'on ait créé de nouveaux offices dans ce bref qui, en fait, semble n'avoir été qu'une nouvelle confirmation des devoirs et des responsabilités bien établis des officiers locaux des dizaines et des centaines. Cette réitération avait sans doute été rendue nécessaire par l'effondrement général de l'autorité royale qui avait résulté des absences prolongées de Richard Cœur de Lion durant les croisades, et des disputes de Jean sans Terre avec les barons.

La plupart des historiens s'accordent pour dire que l'utilisation du terme «constable» pour désigner le «chef» local marque le début d'un long processus d'évolution au cours duquel le constable a cessé d'être un officier purement (ou du moins principalement) local chargé de l'administration de la communauté, pour devenir un représentant de la Couronne dans cette même communauté. À cet égard, il est important de noter que, comme Lambard l'a souligné, les «chefs» n'étaient pas tous constables:

[TRADUCTION]

les constables locaux (“petite Constables”) ont été institués dans les villages et les paroisses pour venir en aide aux constables des centaines: ainsi, à cette époque, certains dizeniers et chefs de bourg ont aussi agi à titre de constables locaux, dans les limites de leur bourg ou de leur dizaine. Mais cela n'était pas systématique car de nos jours, certains d'entre eux n'ont pas d'autres fonctions que celles de leur ancien office. En effet, dans certaines régions de l'ouest de l'Angleterre, on peut constater que lorsqu'il y a plusieurs dizeniers dans une même paroisse, un seul d'entre eux est le représentant de la reine, c'est-à-dire «constable», tandis que les autres n'ont que les fonctions de l'ancien dizenier. (1583: 10)

C'est également à cette époque que l'on institua le système de *guet et garde* ("watch and ward") dans les villes et les cités à titre de mesure pour le maintien de la paix. Bien que le bref de 1252 fasse mention du «guet et garde» et que la responsabilité en incombe aux constables dont il est question dans le bref, il est probable que ce ne fût là que la reconnaissance formelle d'un système de police institué plusieurs années auparavant (Lee, 1901: 25-26). Blackstone a expliqué le terme «guet et garde» de la façon suivante:

[TRADUCTION]

La garde, ou *custodia*, désigne principalement la surveillance pendant le jour, afin d'arrêter les émeutiers et les voleurs de grand chemin, la procédure à suivre étant laissée à la discrétion des juges de paix et des constables. La centaine est toutefois responsable de tous les vols qui y sont commis de jour, puisque sa garde a été négligente. Le guet désigne, à juste titre, la surveillance pendant la nuit. Il commence lorsque la garde de jour finit, et finit lorsque celle-ci commence. (1876: Vol. I, p. 318)

Voici la description que donne Critchley de ce système:

[TRADUCTION]

le système de guet et garde est d'un intérêt particulier dans la mesure où il introduit le gardien de ville pour compléter les fonctions traditionnelles du constable, et marque l'apparition d'une distinction entre la police de ville et la police rurale. Une garde composée d'au plus seize hommes, selon l'importance de la ville, devait être établie à chaque porte d'une ville ceinte de murs, depuis le coucher du soleil jusqu'au lever du jour. Les gardes de nuit avaient le pouvoir d'arrêter les étrangers pendant la nuit. Le constable établissait un tableau de service où il inscrivait tous les hommes de la ville. Celui qui, lorsque son tour venait, refusait de s'y conformer, était mis au pilori. Les personnes appréhendées étaient, dès le matin, remises au constable qui les mettait également aux fers. . . . [L']ancienne coutume saxonne de la clameur de haro fut rétablie et l'on y avait recours pour capturer les étrangers qui résistaient à leur arrestation par les gardes de nuit. . . . En pratique, cela signifiait que toute la population devait se lancer à la poursuite du fugitif. Chacun devait laisser son travail de côté, et celui qui ne répondait pas à l'appel était considéré comme complice du fugitif et était lui-même pourchassé puis arrêté. (1978: 6)

On remarquera que dans le système policier prévu par le bref de 1252, les principes fondamentaux qui servaient de base au système saxon ont été repris intégralement, c'est-à-dire que le «nouveau» système, comme l'ancien, était administré localement, et impliquait le partage réciproque des responsabilités.

Il est nécessaire d'approfondir la question de la relation entre le constable en chef de la centaine et le constable local de la ville ou de la paroisse. Il faut d'abord noter que cette relation n'est pas vraiment comparable à celle qui existe de nos jours entre le chef de police et les membres de la force qu'il dirige. Ainsi, le constable en chef du moyen-âge ne choisissait pas et ne nommait pas les constables locaux qui continuaient d'être désignés par les cours locales. Il n'avait pas non plus de pouvoir direct sur eux. En fait, il semble bien que, de façon générale, ses pouvoirs ne fussent pas beaucoup plus étendus que les leurs, et que son statut fût à peu près le même. En réalité, l'idée même d'une organisation hiérarchique des constables sous la direction

d'un constable en chef était à toutes fins pratiques inconnue jusqu'à l'avènement de la nouvelle conception de la police au siècle dernier. Au moyen-âge, les constables étaient tous plus ou moins autonomes, qu'ils soient constables locaux ou constables en chef. En 1583, Lambard écrivit au sujet des constables en chef, constables locaux, dizeniers, chefs de bourg, etc., que [TRADUCTION] «ils n'avaient pas plus de pouvoirs les uns que les autres, mais certains d'entre eux avaient une compétence territoriale plus étendue» (1583: 28). Les remarques de Burn à ce sujet, qui datent de 1755, indiquent clairement que cette situation est demeurée inchangée jusqu'à la fin du dix-huitième siècle:

[TRADUCTION]

La compétence véritable du constable en chef dans les limites de sa centaine, est la même que celle du constable local dans les limites de sa paroisse; selon toute vraisemblance, les deux offices datent de la même époque. (1793: 397)

Néanmoins, il semble que le constable en chef ait acquis, surtout après la création de l'office de juge de paix, un certain pouvoir de surveillance sur les constables locaux qui exerçaient leurs fonctions dans son ressort. En 1608, Sir Francis Bacon fit la distinction suivante entre le constable en chef et le constable local:

[TRADUCTION]

Leur pouvoir est essentiellement le même et diffère seulement sur le plan de la portée territoriale, le ressort du constable local étant limité à la ville, paroisse ou bourg, et celui du constable en chef s'étendant à toute la centaine. Par ailleurs, le constable local n'est pas subordonné au constable en chef à l'égard de tout acte qui relève de sa compétence. Cependant, il est d'usage que les mandats des juges soient transmis aux constables en chef qui, étant moins nombreux, sont plus à même d'assister les juges et qui, par la suite, transmettent ces mandats aux constables locaux. (1608: 754)

Toutefois, en 1718, Jacob émettait une opinion quelque peu différente au sujet de cette relation. Selon lui, même si [TRADUCTION] «les constables locaux et les dizeniers ne sont pas subordonnés au constable en chef à l'égard de tout ce qui relève de leur autorité» (1772: 4), il n'en demeure pas moins que [TRADUCTION] «le constable en chef exerce un pouvoir de direction sur les constables locaux et les dizeniers dans les limites de sa centaine» et il est tenu de [TRADUCTION] «signaler les défaillances des constables locaux, chefs de bourgs, etc., qui négligent d'arrêter les brigands, les vagabonds, les fainéants, les prostituées, les rôdeurs de nuit, etc., rapporter leur défaut de réparer les chemins et les ponts, et donner les noms de ceux qui devraient les réparer, et enfin, dénoncer les boueurs qui négligent leur travail, de même que toute autre nuisance publique» (1772: 8).

La fusion graduelle des peuples normand et saxon provoqua un autre changement majeur mais éphémère. À mesure que se résorbèrent la méfiance et l'hostilité qui avaient régné entre ces races durant la période qui avait suivi la conquête, la tendance du souverain à s'ingérer dans l'administration locale s'estompa, et le pouvoir des seigneurs, qu'ils exerçaient par l'entremise des

cours locales de manoir, s'accrut au détriment de celui des shérifs. L'Assise de Northampton de 1176, par exemple, priva les shérifs d'une partie importante de leur pouvoir. Plus particulièrement, la tournée du shérif (la cour royale de la centaine) qui était tombée en disgrâce, perdit sa compétence en matière de surveillance du francpleige («vue de francpleige»), au profit de la cour de manoir (Critchley, 1978: 4-5; Lee, 1901: 18-19, 25). On en revint donc au principe initial de l'administration locale de la police.

Cependant, devant la confusion qui régnait et les abus qui se multipliaient, on se rendit vite compte de la nécessité d'une surveillance centrale de la police et de l'administration de la justice. Il semble que ce processus ait été amorcé dès 1195 lorsque Richard Cœur de Lion chargea certains chevaliers de veiller à ce que tous les hommes du royaume âgés de plus de quinze ans prêtent le serment de maintenir la paix. Afin de s'acquitter de cette tâche, les chevaliers, qui par la suite furent considérés comme conservateurs ou gardiens de la paix, requièrent l'aide des shérifs et des constables. C'est ainsi que les constables locaux furent graduellement associés à la protection des intérêts du roi. D'après la littérature de l'époque, il semble que le roi ait encouragé sinon provoqué cette situation autant par ambition politique que par désir d'améliorer la qualité de l'administration de la justice. À cet égard, il est bon de rappeler que cette intégration graduelle de l'office de constable au pouvoir royal coïncida avec la période de grande instabilité politique et sociale que connut l'Angleterre aux treizième et quatorzième siècles.

L'un des catalyseurs de cette transformation progressive de l'office de constable fut l'adoption, en 1285, du *Statut de Winchester* (13^e Éd. 1^{er}) au moyen duquel on visait à rationaliser et à raffiner le système de police qui s'était développé au cours des siècles. Les historiens ont accordé une grande importance à ce statut dont le préambule précisait qu'il avait pour but [TRADUCTION] «d'anéantir le pouvoir des félons»:

[TRADUCTION]

il résume et assure la continuité des solutions apportées sous les règnes précédents et dont l'intérêt pour la protection de la société justifiait l'inclusion. Il présente un tableau complet du système de police au moyen-âge qui allait continuer d'être en application durant plus de cinq cents ans sans subir de modification majeure, et qui même de nos jours, et bien qu'il ait subi d'importantes transformations extérieures, demeure le fondement de la structure policière actuelle. (Lee, 1901: 24-25)

Le statut en question présente trois points fondamentaux que Devlin a résumés de la façon suivante:

[TRADUCTION]

1. La centaine est responsable de toutes les infractions qui s'y commettent. Tout homme âgé de quinze à soixante ans doit avoir à sa disposition pour le maintien de la paix, les armes appropriées à son rang et à l'importance de ses biens.

2. La coutume de la clameur de haro est rétablie. Le shérif doit, avec toute la population, se lancer à la poursuite du malfaiteur et le suivre partout où il va jusqu'à ce qu'il soit appréhendé ou qu'il trouve asile. Si la clameur de haro ne s'élève pas immédiatement, une amende doit être imposée aux habitants.
3. Le guet et garde doit être tenu dans chaque ville. Les portes des villes ceintes de murs doivent être fermées depuis le coucher du soleil jusqu'au lever du jour, et six hommes doivent faire le guet devant chaque porte. Chaque bourg doit avoir à sa disposition une garde de nuit composée de douze personnes et dans les petites villes, la garde doit être proportionnelle à l'importance de la population. (1966: 5)

Le *Statut de Winchester* ne s'appliquait pas à la cité de Londres qui, la même année, fit l'objet d'un autre statut. Selon ce statut, la ville était divisée en 24 quartiers ("wards") et dans chaque quartier se trouvaient six hommes de garde sous le contrôle d'un constable qui lui, était responsable devant un conseiller municipal ("alderman"). Les conseillers municipaux formaient, avec le maire, le conseil municipal ("the Common Council of the city") qui était chargé de l'administration de la ville, tant sur le plan judiciaire que sur le plan administratif. En plus des sentinelles qui demeuraient à leur poste, une «garde mobile» fut également établie pour faire le tour des quartiers et venir en aide à celles-ci. Les hommes de garde avaient le pouvoir d'arrêter les malfaiteurs et les étrangers qui ne pouvaient pas expliquer leur présence, et de les amener devant le maire qui devait en disposer et, éventuellement, les punir. Évidemment, on peut déceler dans ce système les origines des rondes de police qui, après plus de quatre siècles d'adaptation, allaient former la base de la «nouvelle police». En outre, on venait de réaffirmer avec beaucoup d'insistance le principe voulant que la responsabilité de la police soit confiée à l'administration locale.

Les constables en chef et les constables locaux furent les agents chargés de la mise en œuvre et de l'application du *Statut de Winchester*. À cet égard, les dispositions du Statut qui portaient sur l'Assise des Armes (selon laquelle tout homme de quinze à soixante ans était tenu de se pourvoir d'armes) étaient d'une importance considérable, comme Lee l'a souligné:

[TRADUCTION]

L'Assise des Armes était beaucoup plus qu'une simple réglementation de police. Les shérifs et les constables étaient des officiers royaux, et les pouvoirs dont ils étaient investis, notamment celui de s'introduire dans les maisons afin d'inspecter les armes et les armures, de même que le pouvoir de contrôle qu'ils exerçaient sur le peuple en armes, mettaient à la disposition du roi une force qui, le cas échéant, aurait bien pu être utilisée à des fins politiques sans rapports avec le but déclaré de l'Assise, soit le maintien de la paix. (1901: 28)

La plupart des auteurs s'inscrivent en faux contre la description que fait Lee des constables de cette époque. Toutefois, si ces derniers ne peuvent encore être considérés comme des «officiers royaux», il n'en demeure pas moins que le système de police élaboré dans le *Statut de Winchester* constitue une étape importante du processus à l'issue duquel on en est venu à considérer les constables comme représentant les intérêts de l'État (ou du Roi), et non plus

seulement les intérêts locaux. Par ailleurs, les événements survenus au quatorzième siècle ont grandement hâté ce processus que nous allons maintenant examiner.

Vers la moitié du treizième siècle, les chevaliers que Richard Cœur de Lion avait désignés pour administrer le système de police locale acquirent le titre de gardiens de la paix. Comme l'a souligné Lambard, ce titre était couramment utilisé par les monarques du treizième siècle et cette appellation est significative de leur préoccupation de s'assurer l'appui, dans tout le royaume, de gens de haute noblesse qui, le cas échéant, les préviendraient de toute menace sérieuse à leur souveraineté. Au début du quatorzième siècle cependant, l'instabilité politique atteignit son paroxysme lorsqu'en 1327, la reine Isabelle de France rentra d'exil et, avec l'aide de nobles mécontents dont Sir Roger Mortimer, fomenta un coup d'état au cours duquel son mari, Édouard II, fut capturé et son fils, le prince Édouard, intronisé à la place de ce dernier. En 1581, Lambard décrit la situation en ces termes:

[TRADUCTION]

Et comme l'on craignait (à raison, d'ailleurs) que ceux qui étaient demeurés fidèles au roi déposé ne tentent de le délivrer, on ordonna que celui-ci soit, de nuit et en secret, transféré de maison en maison et de château en château, afin que nul ne sache ce qu'il en était advenu. De plus, au tout début du règne du jeune roi, et avant la mort du roi déchu, le Parlement ordonna (1 Éd. III, chap. 15) que dans chaque comté, des hommes probes et loyaux (qui n'étaient ni malfaiteurs ni "Barretours"¹³) soient nommés pour maintenir la paix. Cela revenait à dire que le roi lui-même exerçait une surveillance sur le peuple par le truchement de ces hommes qui devaient être vaillants et prévoyants, et investis de pouvoirs suffisants pour être en mesure de réprimer toute tentative de soulèvement ou de violence avant qu'elle ne devienne une source de danger. C'est, je crois, pour cette raison que les simples conservateurs ou gardiens de la paix qui auparavant étaient élus par le peuple, furent, à partir de ce moment, nommés par le roi. (1581-1582: 21-22)

Le statut et l'autorité de ces gardiens de la paix s'affirmèrent progressivement sous le règne d'Édouard III. En 1344, on leur donna le pouvoir de juger les infractions mineures à la loi et d'imposer des punitions. Puis, en 1360, ils acquirent le pouvoir [TRADUCTION] «d'entendre et de juger, à la demande du roi, toutes sortes de félonies, et de transgressions» (c'est-à-dire tant les infractions graves que les infractions mineures) commises dans leur comté. Ils avaient également le pouvoir d'exiger que le délinquant fournisse caution et s'engage à garder la paix (ce pouvoir, on s'en souviendra, avait appartenu aux *dizeniers*). Dès 1361, ils avaient déjà acquis le titre de *juge de paix* ("justices of the peace").

Il va sans dire que l'instauration des juges de paix eut un effet considérable sur le rôle et le statut des constables puisque du jour au lendemain, pour ainsi dire, ces derniers se trouvèrent subordonnés plus ou moins complètement aux premiers. Price a bien résumé cette transformation de l'office de constable:

[TRADUCTION]

Au moyen-âge, à mesure que se développaient les instruments de gouvernement royal, cet officier en vint à être considéré comme le représentant de la communauté. En effet, c'est à lui qu'il incombait de mettre à exécution les ordres qui émanaient du souverain et qui lui étaient transmis par les juges des assises, et plus tard, par les juges de paix. L'histoire du constable consiste donc dans l'évolution d'un office qui fut créé pour répondre aux besoins locaux d'une communauté et qui fut adapté pour servir les fins du gouvernement central. (1971: x-xi)

Qu'il nous suffise ici de résumer brièvement cette transformation. Pendant un certain temps, les offices royaux de shérif et de juge de paix coexistèrent dans une harmonie boiteuse mais tolérable. Dans certains cas, une personne arrivait à occuper à la fois les deux offices dans un même comté, et cela [TRADUCTION] «au grand dam du peuple qui récriminait contre les amendes onéreuses et les cautionnements exorbitants qu'exigeaient ces cumulards» (Lee, 1901: 46). En 1378, le cumul des deux offices fut interdit et à partir de ce moment, le prestige et l'autorité du juge de paix s'accrurent progressivement au détriment de ceux du shérif.

À la fin du quinzième siècle et au cours du seizième siècle, le pouvoir des juges de paix augmenta considérablement. Ainsi, en 1485, ils furent habilités à délivrer des mandats (en anglais, "warrants" ou "precepts") ordonnant aux constables d'arrêter et d'amener devant eux toute personne soupçonnée d'avoir chassé la nuit (1 Henri VII, chap. 7). En 1555, on confia aux constables des tâches additionnelles en matière d'inspection des grandes routes, sous la surveillance des juges de paix (2 et 3 Ph. et M., chap. 8). En 1572, on leur donna la responsabilité d'appliquer, toujours sous surveillance, les lois sévères de l'époque en matière de vagabondage (14 Éliz. I, chap. 5). En 1585, ils furent chargés de percevoir un impôt lié à la coutume de clameur de haro (27 Éliz. I, chap. 13). Enfin, en 1601, on leur confia, conjointement avec les marguilliers des paroisses, certaines responsabilités relatives à la législation concernant les pauvres (43 Éliz. I, chap. 2).

Même si, comme auparavant, les constables continuaient d'être choisis par la cour du manoir, on prit, à cette époque, l'habitude de leur faire prêter serment devant les juges de paix. Lorsque, au seizième siècle, l'Angleterre se détacha de l'Église de Rome, la paroisse, dirigée par le conseil paroissial, devint un élément important de l'administration locale. L'instauration de la législation concernant les pauvres, que les constables étaient chargés d'appliquer, de concert avec les marguilliers et sous la surveillance des juges de paix, eut pour effet d'associer les constables à la paroisse de sorte que ces liens supplantèrent bientôt les liens qui les unissaient à la cour du manoir. Ainsi, les constables des villages furent bientôt nommés par les conseils paroissiaux, même si officiellement, ils étaient titularisés par la cour manoriale, et prirent le titre de *constable de paroisse* ("parish constable").

Au fur et à mesure que se multipliaient les tâches plus ou moins fastidieuses imposées par la loi au constable, cet office qui, exception faite du remboursement de certains frais déterminés, n'était toujours pas rémunéré,

devint de plus en plus onéreux et accaparant. Il n'est donc pas étonnant que les membres de la nouvelle bourgeoisie fussent de moins en moins enclins à accepter cette charge qui exigeait d'eux qu'ils mettent de côté leurs commerces en pleine croissance et se consacrent à l'accomplissement de leurs devoirs civiques. En outre, avec la subordination grandissante du constable au juge de paix, l'office de constable avait perdu tout le prestige qu'il comportait jadis et s'en était trouvé d'autant moins alléchant.

Pour ces raisons, entre autres, les membres de la classe moyenne naissante prirent l'habitude d'avoir recours à des délégués qu'ils payaient pour remplir la charge de constable à leur place; il arrivait même qu'un délégué charge une autre personne d'assumer l'office à sa place, et ainsi de suite. Cette pratique devint courante au seizième siècle, ce qui fit dire à Bacon, en 1608, que les détenteurs de l'office de constable

[TRADUCTION]

sont, de nos jours, des hommes de condition inférieure, voire même indigne, au mépris de la noblesse qu'avait à l'origine cette institution. Pourtant, les constables locaux d'une ville devraient être ses citoyens les plus dignes, à condition qu'ils ne soient ni âgés, ni malades mais qu'ils aient la santé nécessaire pour fournir un travail vigilant et assidu; ils ne doivent pas non plus être les domestiques d'un autre homme. Quant aux constables en chef, ils devraient être des francs-tenanciers habiles et de haute qualité, presque gentilshommes. Ils ne doivent pas détenir une autre charge comme celle de maire, de sous-shérif, de bailli, etc. (1608: 751)

Bon nombre d'auteurs, dont Bacon (1608: 754), ont prétendu qu'une personne ne pouvait se soustraire à l'office de constable en nommant un délégué que dans des cas particuliers. De son côté, Burn a émis l'opinion suivante:

[TRADUCTION]

il peut désigner un délégué pour exécuter un mandat qui lui est adressé lorsque, pour cause de maladie, d'absence ou pour toute autre raison, il ne peut agir lui-même. Cependant, reste sans réponse la question de savoir si un constable peut, sans raison particulière, nommer un délégué pour le remplacer. . . .

. . . Le constable en titre est responsable de toute irrégularité commise par son délégué, à moins bien sûr que ce dernier n'ait été nommé officiellement et qu'il n'ait prêté serment, puisque dans ce cas, il est lui-même constable. (1793: 399)

Burn a en outre écrit que le constable avait la possibilité de nommer un délégué, [TRADUCTION] «dans la mesure où l'office de constable présente un caractère purement administratif, et non judiciaire». Cette affirmation est particulièrement intéressante à la lumière des commentaires que feront plus tard les tribunaux sur l'autorité du constable et que nous étudierons plus loin. Hawkins a également souscrit à cette opinion (1721: Vol. II, p. 62).

Il est peut-être surprenant, eu égard à l'époque à laquelle ils ont écrit, de constater que ni Fitzherbert (1538), ni Lambard (1583) ne mentionnent cette pratique de délégation de l'office de constable. Pourtant, il est prouvé que cette pratique était courante au seizième siècle, à telle enseigne que, si tant est

qu'elle fût l'objet de restrictions théoriques quelconques, il semble que celles-ci n'étaient pas bien difficiles à contourner. De plus, la plupart des auteurs s'entendent pour dire que c'est justement en grande partie à cause de cette pratique que l'office de constable a perdu le prestige qui le caractérisait.

Un autre facteur important dans la transformation de l'office de constable fut la réduction progressive de la juridiction et de l'influence de la cour du manoir. En effet, au seizième siècle, les responsabilités relatives à l'administration locale étaient de plus en plus confiées par la loi aux juges de paix et aux conseils paroissiaux. Petit à petit, les cours de manoir manquèrent à leur responsabilité de nommer les constables, si bien que les juges de paix se mirent à les nommer eux-mêmes. En 1662, cette pratique fut formellement reconnue par une loi (13 et 14 C. II, chap. 12) qui disait ce qui suit:

[TRADUCTION]

si un constable venait à mourir ou à quitter la paroisse, deux juges de paix agissant conjointement peuvent lui nommer un remplaçant jusqu'à ce que le seigneur tienne une cour de manoir qui confirmera cette nomination ou en nommera un autre, ou jusqu'aux prochaines sessions trimestrielles; s'il s'est écoulé plus d'une année depuis l'entrée en fonction d'un officier, les juges de paix peuvent, aux sessions trimestrielles, le libérer de ses fonctions et lui nommer un remplaçant, jusqu'à ce que le seigneur tienne une cour comme susmentionné. (Burn, 1793: 402)

Toutefois, selon Burn, [TRADUCTION] «il est certain que les juges de paix avaient, avant l'adoption de cette loi, le pouvoir de nommer des constables et de leur faire prêter serment si la cour de manoir ou la ville ne le faisait pas; leurs pouvoirs débordaient donc les cas prévus explicitement par la loi» (*Ibid.*).

Comme Price l'a souligné, les lois de 1796 supprimant l'usage commun des terres dans certaines localités (en anglais, "enclosure laws") sonnèrent le glas des cours de manoir, attribuèrent de façon définitive aux juges de paix le choix des constables et marquèrent une étape importante dans la transformation de l'office de constable qui cessait d'être un officier d'administration purement local pour devenir l'agent administratif du juge de paix:

[TRADUCTION]

Tant que l'on a utilisé la méthode traditionnelle de culture à champ ouvert, le constable était nécessaire pour remplir les devoirs de surveillance qui lui incombaient en sa qualité de «chef du village». Quant à la cour de manoir, elle devait encore établir des règles pour l'usage commun des terres et pour punir ceux qui les enfreignaient. Le constable était alors nommé annuellement par la cour de manoir pour voir à l'application de ces règles.

....

Cependant, après la suppression de l'usage commun des terres, les devoirs de nature «seigneuriale» du constable disparurent, si bien qu'en plusieurs endroits, cet office a cessé d'être rempli. (1971: xiii)¹⁴

Selon Simpson, c'est au moment où les juges de paix ont commencé à faire prêter serment aux constables que s'est véritablement amorcée la transformation de l'office de constable:

[TRADUCTION]

On peut considérer à juste titre que c'est à partir du moment où les juges de paix ont commencé à recevoir le serment des constables que s'est affirmée la suprématie du pouvoir central sur l'administration locale dans les districts ruraux. En outre, d'officier administratif purement local qu'il était, le constable est devenu un officier exécutif de la Couronne. En effet, même si les juges de paix sont eux-mêmes des officiers locaux, ils sont indépendants des anciennes divisions administratives du comté comme la commune et la centaine, et leur pouvoir leur vient directement de la Couronne. Ainsi, lorsque, pour bien s'acquitter de leurs devoirs, les constables durent prêter serment devant les juges de paix, on peut dire que l'office de constable perdit son caractère local. (1895: 639)

D'autres cependant ont soutenu que Simpson avait exagéré l'importance de cette pratique:

[TRADUCTION]

D'un autre côté, on pourrait penser qu'il ne s'agit là que de l'institutionnalisation de pratiques antérieures, rendue nécessaire par les manquements de la cour de manoir. Par ailleurs, il est généralement admis de nos jours qu'au dix-septième siècle, le juge de paix n'était pas vraiment un subordonné de la Couronne. Au demeurant, étant donné que, plus souvent qu'autrement, le seigneur du manoir et le juge de paix n'étaient qu'une seule et même personne, il est douteux qu'à l'époque, on ait fait grand cas de ce changement. (Critchley, 1978: 17)

Quoi qu'il en soit, à la fin du seizième siècle, les auteurs de l'époque considéraient le constable comme [TRADUCTION] «un officier qui aide Sa Majesté la Reine à maintenir sa paix» (Lambard, 1583: 5-6, 10).

D. La dualité de l'office de constable

Vers cette même époque, on retrouve chez les auteurs les premières mentions de la dualité de l'office de constable. En 1538, Fitzherbert écrit que [TRADUCTION] «la charge de constable était un office de common law institué pour le maintien de la paix du roi, et cet office devait être maintenu dans chaque ville où habitent les sujets de Sa Majesté» (1538: 48). En utilisant ainsi l'imparfait, Fitzherbert reconnaît donc implicitement que l'office de constable a subi certaines transformations. Il faudra toutefois attendre quarante-cinq ans pour voir apparaître la conception dualiste de la charge de constable chez Lambard, en 1583:

[TRADUCTION]

ainsi, celui que l'on nomme chef de bourg, dizenier ou pleige principal (en anglais, "borsholder", "tythingman", "borrowehed", "headborrowe", "thirdborrowe"¹⁵ et "chief pledge") détient en fait deux offices, c'est-à-dire sa charge traditionnelle et l'office plus moderne récemment créé. (1583: 6-7)

Or Lambard venait tout juste de noter ce qui suit:

[TRADUCTION]

tous les titres que l'on utilise, soit constable, constable local, dizenier, chef de bourg, pleige principal et autres (s'il en est), pour désigner l'officier qui exerce

des fonctions semblables dans une ville, une paroisse, un hameau, une dizaine ou un bourg . . . se résument à deux: constable et chef de bourg. (1583: 4)

Lambard trace alors le portrait de la «charge traditionnelle» du constable en décrivant le système prénormand des dizaines et des centaines comme nous l'avons fait précédemment. Il décrit ensuite le «francpleige» normand et le système d'engagement mutuel qui était à la base du système de police de cette époque. Il aborde ensuite «l'office plus moderne récemment créé», et écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]

Ce dernier office que détient le chef de bourg, dizenier ou pleige principal ne fait qu'un avec l'office de constable de ville ou de paroisse que l'on appelle communément constable local ou sous-constable, et qui se situe au dernier échelon par rapport au constable de la centaine à laquelle il appartient. En effet, les constables locaux ont été institués dans les villes et les paroisses au début du règne d'Édouard III¹⁶, pour venir en aide aux constables des centaines. Ainsi donc, les chefs de bourg, dizeniers, etc. ont fait office de constables locaux dans leurs bourgs ou dizaines respectifs. (1583: 9-10)

Il est clair qu'en faisant cette distinction, Lambard a voulu décrire le processus par lequel un office très ancien a été adapté, à partir du treizième siècle, pour répondre aux besoins de l'influence grandissante du pouvoir royal sur le gouvernement du pays. En décrivant l'office de constable tel qu'il existait à son époque, Lambard fait état d'une autre distinction importante. Il note d'abord que la majeure partie des fonctions tant des constables en chef que des constables locaux est liée au maintien de la paix de Sa Majesté la Reine, puis il établit une distinction entre celles de leurs fonctions qui relèvent de leur propre autorité, et celles qui relèvent d'une autre autorité que la leur (1583: 10-11). Sous la rubrique des attributions des constables qui relèvent de leur propre autorité, Lambard énumère diverses attributions qui proviennent du common law ou des lois et qu'ils détiennent en vue d'empêcher les violations de la paix:

1. Le pouvoir de [TRADUCTION] «prendre (ou arrêter) les personnes suspectes qui rôdent la nuit et dorment le jour ou qui fréquentent des endroits mal famés», de les amener devant un juge de paix afin qu'elles fournissent caution de leur bonne conduite et de demander l'aide d'autres personnes dans l'exercice de ces pouvoirs.
2. En vertu du *Statut de Winchester*, le pouvoir [TRADUCTION] «d'arrêter les personnes suspectes qui rôdent la nuit» et la responsabilité d'organiser le guet à cette fin.
3. Le pouvoir (avec certaines réserves) d'arrêter et d'incarcérer [TRADUCTION] «toute personne qui aurait la témérité de se promener armée, à pied ou à cheval, le jour ou la nuit, dans les foires, marchés et autres endroits publics, qui porte sur elle une dague ou un pistolet ou . . . qui est vêtue d'une cotte de mailles ou d'une brigandine, et de s'emparer de ces objets pour l'usage de la Reine».
4. Le devoir [TRADUCTION] «de mobiliser les hommes du comté et réprimer . . . tout rassemblement d'importance ou soulèvement . . .

en vue d'une insurrection, et d'emprisonner ceux qui y ont participé».

5. À la demande d'une personne dont la vie a été menacée, le pouvoir d'arrêter la personne qui a proféré les menaces, de l'obliger à fournir caution devant un juge de paix, et de l'emprisonner si elle refuse de fournir caution. (*Ibid.*: 12-15)

Sous cette même rubrique des attributions qui relèvent de leur propre autorité, Lambard énumère ensuite un certain nombre de responsabilités découlant encore du common law ou des lois, en vue de ramener la paix et de punir les violations de la paix:

6. [TRADUCTION] «S'il voit des gens sur le point de violer la paix en tenant des propos susceptibles de provoquer une rixe, l'officier doit leur ordonner de se retirer sous peine d'emprisonnement. S'ils refusent d'obtempérer, s'ils dégainent leurs armes ou lui portent des coups, il doit faire de son mieux pour les disperser et les tenir à l'écart. Pour y arriver, il peut utiliser ses propres armes ou demander de l'aide¹⁷».
7. Le pouvoir d'enfoncer la porte d'une maison pour capturer une personne qui s'y est réfugiée après avoir provoqué une échauffourée. Si la personne [TRADUCTION] «s'enfuit de nouveau, le constable peut se lancer à sa poursuite afin de l'attraper, même dans un autre comté», et l'amener devant un juge de paix pour qu'elle fournisse caution de garder la paix.
8. S'introduire dans une maison où une bataille est en cours, pour rétablir la paix, et amener ceux qui y ont pris part devant un juge de paix afin qu'ils fournissent caution de garder la paix.
9. Arrêter toute personne ayant pris part à une échauffourée et ayant infligé des blessures, la mettre aux fers jusqu'à ce que les prisonniers soient conduits devant les juges ("gaol delivery") ou la conduire devant un juge de paix.
10. Arrêter ceux qui attaquent les citoyens ou les officiers eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions, les incarcérer ou les conduire devant un juge de paix pour qu'ils fournissent caution de garder la paix.
11. Prendre en charge les voleurs de grand chemin qui ont été arrêtés par des particuliers, et les amener devant un juge de paix pour qu'ils fournissent caution de leur bonne conduite.
12. Sur la dénonciation d'un particulier, arrêter toute personne soupçonnée de meurtre ou de crime grave et la conduire, avec le dénonciateur, devant un juge de paix, pour que le premier soit jugé comme il convient. Lambard ajoute que [TRADUCTION] «chacun de ces officiers peut, dans les limites de son ressort, rechercher toute personne soupçonnée de crime grave: en effet, la répression des crimes constitue une partie essentielle de leur charge».

13. Arrêter quiconque est [TRADUCTION] «suspçonné de crime grave. Ainsi, s'il est de notoriété publique que A.B. a commis un crime grave, il s'agit là d'un motif suffisant pour que n'importe lequel des officiers l'arrête».
14. [TRADUCTION] «Je souscris à l'opinion de ceux qui soutiennent que si un constable est informé qu'un homme et une femme sont en train de commettre l'adultère ou la fornication, il peut, accompagné d'une ou plusieurs autres personnes, aller vérifier le fondement de cette allégation et, le cas échéant, envoyer les deux coupables en prison».
15. Lorsqu'il a sous sa garde [TRADUCTION] «un malfaiteur qui devrait être mis en prison, l'officier n'est pas tenu de l'y amener immédiatement, mais peut, pour une période raisonnable, le laisser au pilori et attendre un moment plus propice jusqu'à ce qu'il ait pu mobiliser des hommes pour l'y conduire en sécurité». (*Ibid.*: 15-19)

Lambard a dit, à l'égard de ces diverses attributions liées au maintien de la paix qu'elles appartiennent [TRADUCTION] «d'office aux constables, sans l'intervention d'une autre autorité» (1583: 19). Puis, sous la rubrique [TRADUCTION] «exécution des mandats», Lambard examine d'autres devoirs des constables, également liés au maintien de la paix, mais qui relèvent d'une autre autorité que la leur:

[TRADUCTION]

Cependant, comme une grande part de leur tâche (à l'égard du maintien de la paix) consiste à exécuter les mandats des autorités supérieures et surtout des juges de paix qui occupent, pour ainsi dire, le poste hiérarchique juste au-dessus du leur, voyons maintenant quel est le rôle que doivent jouer en cette qualité les constables et autres conservateurs de la paix dits «inférieurs». Ils sont soumis à l'autorité des juges qui doivent statuer sur les accusations qui leur sont présentées («oyer et terminer»), et devant qui les constables doivent conduire les prisonniers (“gaol delivery”), de même qu'à l'autorité de certains juges de juridiction supérieure et, dans certains cas, à celle des coroners et autres officiers. Mais puisque, le plus souvent, ce sont les juges de paix qui font appel à leurs services, ils doivent se montrer particulièrement obéissants à leur égard. Ainsi, ils ne sont pas autorisés à mettre en doute la validité de leurs ordonnances puisqu'ils savent que, même si un juge de paix outrepassé ses pouvoirs en délivrant un mandat à un constable ou à un autre officier subordonné, ce dernier ne saurait être blâmé pour l'avoir exécuté, contrairement au juge de paix qui, lui, est responsable de l'irrégularité. (*Ibid.*: 19-20)

Vient ensuite une description détaillée de la procédure à suivre pour bien exécuter un mandat délivré par un juge de paix. La suite du traité de Lambard porte sur une multitude d'obligations additionnelles que la loi impose aux constables. Il serait fastidieux d'énumérer ici ces obligations qui ne sont pas liées au maintien de la paix. Qu'il nous suffise de mentionner qu'il s'agit notamment de l'application des lois concernant la vente des céréales, le contrôle des brigands, des vagabonds et des mendiants, le traitement des prisonniers, les pauvres, la réparation et l'entretien des grands chemins et des ponts, le travail, l'interdiction de se livrer en public à certains jeux ou sports (comme les dés, les cartes, le tennis et les boules), de même que diverses lois régissant le libre échange dans les marchés.

L'étude de Lambard sur l'office de constable est la plus détaillée qui puisse se trouver dans la littérature de l'époque. Nous nous sommes toutefois permis de la décrire ici en détail parce que, par la suite, les auteurs, et plus tard les tribunaux, ont accordé une grande importance aux distinctions proposées par Lambard, c'est-à-dire, d'une part, entre l'aspect traditionnel et l'aspect moderne de l'office de constable, et d'autre part, à l'égard du maintien de la paix, entre les devoirs du constable qui relèvent de sa propre autorité et ceux qui relèvent d'une autre autorité que la sienne. Les ouvrages ultérieurs qui traitent de l'office de constable sont empreints de ces distinctions. Par exemple, en 1608, Sir Francis Bacon a parlé de l'autorité «originelle» des constables, de leur autorité «additionnelle», qui leur a été attribuée par la suite, et du caractère «subordonné» de cette autorité:

[TRADUCTION]

D'une part, l'autorité du constable existe en soi et, d'autre part, elle est subordonnée à celle du juge de paix. Par ailleurs, elle se compose à la fois des pouvoirs qui, à l'origine, ont été conférés au constable par le common law, et de ceux qui lui ont été attribués ultérieurement par diverses lois. Pour ce qui est du caractère subordonné de cette autorité, c'est-à-dire la part du travail du constable qui consiste simplement à exécuter les ordonnances du juge de paix, et pour ce qui est des pouvoirs additionnels qui lui ont été conférés par les lois, il est difficile de décrire l'autorité du constable de façon concise. En cela, elle est assimilable à celle du juge de paix: elle est d'une grande portée et tire sa source de plusieurs lois différentes. Quant à l'autorité originelle et autonome des constables, elle concerne trois thèmes principaux:

1. Le maintien de la paix.
2. Le maintien de la paix et la couronne¹⁸.
3. Les nuisances et les troubles, même si aucune violence ou violation de la paix n'a lieu. (1608: 751-752)

Dalton, en 1619, ne fait aucune mention de la dualité de l'office de constable. Mais un siècle plus tard, soit en 1721, Hawkins traite de l'instauration de l'office de constable qui, à son avis, visait à l'origine [TRADUCTION] «à assurer le maintien de la paix» selon le common law, et ajoute ce qui suit:

[TRADUCTION]

Il est reconnu que, selon le common law, le constable était un officier subordonné du conservateur de la paix. Mais comme cet office de conservateur de la paix est périmé et que les attributions qu'il comportait ont été transférées au juge de paix, il est logique que l'on ait considéré le constable comme l'officier chargé d'exécuter les ordonnances du juge de paix. (1721: Vol. II, 62)

Quelques années plus tard, Hale a réuni les deux distinctions de Lambard en une seule:

[TRADUCTION]

En effet, l'office de constable comporte deux volets: 1. Le premier a trait aux fonctions de nature administrative du constable, et à l'exécution, sous peine d'amende, des ordonnances des juges de paix, des coroners, des shérifs, etc. 2. Le second concerne les fonctions originales et primitives qu'exerce le constable en sa qualité de conservateur de la paix suivant le common law.

En vertu du pouvoir original et inhérent à l'office de constable, ce dernier peut emprisonner quiconque viole la paix ou commet un délit sauf une infraction majeure. (1778: 88)

La position de Burn sur la question est essentiellement la même que celle de Hawkins. Il se contente de noter que le constable est à la fois conservateur de la paix suivant le common law et officier subordonné du juge de paix (1793: 403-404). Blackstone, toutefois, a écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]

L'office de constable local contient en fait deux offices: l'un ancien, l'autre moderne. Le premier est celui de chef de bourg ou dizenier; ... le second est celui du constable qui, ainsi que nous l'avons dit, ne fut institué que sous le règne d'Édouard III¹⁹ pour assister le constable en chef. (1876: Vol. I, 317-318)

Nous reviendrons sur l'importance de cette théorie dualiste de l'office de constable, lorsque nous analyserons les conceptions modernes du statut juridique de la police.

On aura remarqué la similitude qui existe entre les différentes descriptions de l'office de constable. Celles qui datent du dix-huitième siècle (voir par exemple Jacob, 1772) diffèrent très peu de celles qui remontent au seizième siècle (Fitzherbert, 1538 et Lambard, 1583).

De plus, ce qui est d'une grande importance aux fins de notre étude, les commentaires écrits en Amérique du Nord sur l'office de constable au dix-neuvième siècle (voir notamment Bacon en 1860 et Keele en 1851) concordent sensiblement avec ceux des auteurs anglais dont nous venons de parler. Il semble donc clair qu'en dépit de la perte de prestige et d'efficacité qu'ont connue les détenteurs de cet office au dix-septième et au dix-huitième siècles (et qui, au dix-huitième et au dix-neuvième siècles, a rendu nécessaires une réforme et la création d'une «nouvelle police»: Critchley, 1978: chap. 1), l'autorité et le statut juridique du constable qui ont été établis au seizième siècle, ont subi peu de changement au cours des trois siècles qui ont suivi. En outre, il n'y a aucune raison de mettre en doute la parole de Wilson (1859: 16) lorsqu'il affirme que c'est ce même office qui a été introduit au Canada au dix-huitième siècle et qui était régi par les dispositions du *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2). Le fait que cette loi ne définisse ni le statut, ni l'autorité, ni les devoirs des constables dont elle prévoyait la nomination, semble corroborer cette théorie. De même, en 1882, Jones soutint que [TRADUCTION] «l'établissement de l'office de constable au Canada coïncide avec l'introduction du droit commercial anglais dans la province» (1882: 20).

Par ailleurs, comme l'a signalé Simpson en 1895, les transformations de l'office de constable au cours des quatorzième et quinzième siècles ont créé de la confusion à propos du statut exact du constable durant les siècles qui suivirent:

[TRADUCTION]

Lorsque le constable en vint à être considéré comme un simple agent de police subordonné aux juges et aux autres officiers de la couronne, son statut commença à poser certains problèmes aux théoriciens du droit. En effet, il était investi d'une certaine autorité mais celle-ci, difficile à définir, n'émanait pas du

souverain. Il était conservateur de la paix selon le common law, mais il n'exerçait désormais aucune fonction de nature judiciaire, ces fonctions étant assumées d'office par les juges, coroners et autres conservateurs de la paix. L'office de constable était toujours entouré d'un certain prestige traditionnel. Pourtant, en examinant la loi de plus près, on se rendit compte que ses pouvoirs, à l'égard du maintien de la paix, n'étaient guère plus étendus que ceux du vassal qui, lui, ne bénéficiait pas de la dignité de l'office²⁰. (1895: 635)

Simpson a toutefois proposé la solution suivante:

[TRADUCTION]

L'anomalie juridique que constitue le statut du constable s'explique si l'on considère ce dernier non pas comme un simple officier nommé pour veiller au maintien de la paix du roi, ni comme le simple officier de la paroisse, mais plutôt comme le représentant direct des anciennes divisions administratives qu'étaient le village et la commune. (*Ibid.*: 636)

Simpson prend alors en considération la multitude de pouvoirs et de privilèges qui ont été accordés ultérieurement au constable par voie législative, et en vient à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]

Ces pouvoirs, entre autres, ont été conférés au constable de façon explicite par les lois au cours des deux derniers siècles. Pourtant, ce ne sont là que les attributs d'un statut juridique qui existe depuis des temps très reculés, même s'il n'a peut-être pas auparavant été reconnu comme tel par les tribunaux Il existe des différences considérables entre la fonction de policier moderne et l'office de constable de paroisse tel qu'il existait au siècle dernier, mais ces différences résultent d'une évolution plutôt que d'une transformation radicale. Même si, au cours du règne actuel, on a profondément modifié le système de police, il reste que ses éléments constitutifs existent depuis les débuts. (*Ibid.*)

Nous venons de décrire l'office qui a été introduit au Canada au cours des dix-septième et dix-huitième siècles. C'est à l'évolution qu'il a connue depuis que nous devons maintenant nous intéresser.

CHAPITRE DEUX

Les débuts de la police au Canada

Les données historiques sur les débuts de la police au Canada (ou plutôt dans les colonies qui lui ont donné naissance) sont d'une insuffisance lamentable²¹. Toutefois, nous possédons suffisamment de renseignements sur les dispositions législatives qui ont instauré les premières forces de police pour pouvoir affirmer qu'à une exception près, le statut des membres de ces forces était identique à celui des «constables», tel qu'il avait été défini au cours des siècles précédents par le common law d'Angleterre. Comme l'on pouvait s'y attendre, la seule exception fut le Québec durant les cent ans qui ont précédé la conquête britannique, et durant une brève période par la suite.

Selon les auteurs qui ont étudié l'histoire de la police au Canada, les premiers «policiers» canadiens ont commencé à exercer leurs fonctions en 1651 dans les rues de la ville de Québec (Lamontagne, 1972: 28). Apparemment, leur tâche se limitait à [TRADUCTION] «surveiller les incendies et à rassurer les citoyens qu'ils encourageaient à dormir en paix» (*Ibid.*). Il est difficile de savoir quels étaient l'autorité et le statut précis de ces premiers policiers. Une analyse du système policier français de l'époque apporterait probablement la réponse à cette question. Cependant, une telle analyse déborde le cadre de la présente étude. Au demeurant, elle présente peu d'intérêt puisque la conquête de la Nouvelle-France par les Anglais en 1759 a modifié profondément le système de police antérieur de la colonie.

Pendant les cinq années qui suivirent la conquête, soit de 1759 à 1764, la nouvelle colonie fut soumise à un régime militaire et la police fut confiée aux capitaines de la milice (Barot et Bérard, 1972: 9). En 1764, on leva la loi martiale et, par ordonnance (*Ordinance Establishing Civil Courts*), on institua des tribunaux civils (Kennedy, 1918: 37). Cette ordonnance introduisit dans la province l'office anglais de juge de paix. Elle édictait en outre ce qui suit:

[TRADUCTION]

Considérant qu'il est souhaitable et nécessaire, pour l'application efficace des lois, et pour le bien-être et la sécurité des sujets de Sa Majesté, que soient nommés dans chaque paroisse de la province un nombre suffisant d'officiers inférieurs, il est en conséquence ordonné, en vertu de l'autorité susmentionnée, que soient élus à la majorité des résidents le vingt-quatrième jour de juin de chaque année, et que soient présentés au secrétaire adjoint dans les quatorze

jours suivant l'élection, six hommes bons et convenables pour agir à titre d'huissiers et de sous-huissiers dans chaque paroisse, et parmi lesquels le gouverneur du roi ou le commandant en chef alors en fonction, avec l'approbation du Conseil, doit désigner ceux qui agiront à titre d'huissiers ou de sous-huissiers dans chaque paroisse. (*Ibid.*: 39)

Ces huissiers et sous-huissiers devaient prêter serment devant les juges de paix et avaient notamment les responsabilités suivantes:

[TRADUCTION]

surveiller les grands chemins du roi et les ponts publics, et voir à ce qu'ils soient maintenus en bon état de réparation; arrêter tout criminel contre lequel ils détiennent un bref ou un mandat, le tenir sous garde et le conduire, à travers leurs paroisses respectives, jusqu'à la prison ou à l'endroit désigné dans le bref ou le mandat. (*Ibid.*: 40)

En dépit d'une nomenclature différente, la similitude qui existe entre, d'une part, le statut et le rôle de ces officiers et, d'autre part, ceux des hauts constables et des petits constables de la même époque en Angleterre, ressort clairement des termes de l'ordonnance. Il semble que durant cette période, ils assumaient, de concert avec les membres de la milice, la responsabilité de la police.

En 1777, on adopta une *Ordonnance qui établit les Cours de Jurisdiction Criminelle en la Province de Québec*. Cette ordonnance prévoyait notamment que dans les villes de Québec et de Montréal, [TRADUCTION] «deux commissaires de paix siègent chaque semaine en alternance . . . en vue de bien régir la police et de régler toute autre question liée à leur office» (Kennedy, 1918: 165). Par ailleurs, il semble que le système d'huissiers et de sous-huissiers choisis localement se soit montré peu efficace, à telle enseigne qu'aux termes de l'ordonnance de 1777, ceux-ci furent privés, au profit des «capitaines de milice», d'une partie des fonctions (surtout celles qui avaient trait à la charge de coroner) qui leur avaient été attribuées par l'ordonnance de 1764 (Kennedy, 1918: 37). L'ordonnance de 1777 prévoyait en outre ce qui suit:

[TRADUCTION]

pour parer aux inconvénients sérieux que pourrait susciter le manque d'officiers de paix dans les différentes régions de la province, les capitaines de milice sont par les présentes investis du pouvoir d'arrêter toute personne qui a violé la paix ou qui a commis une infraction criminelle dans les limites de leurs paroisses respectives, et d'amener ou de faire amener cette personne devant le commissaire de paix le plus proche, pour qu'elle soit traitée selon la loi. (*Ibid.*: 165)

Dix ans plus tard, soit en 1787, on modifia l'ordonnance et on donna à ces capitaines et autres officiers de la milice, aux sergents nommés par les capitaines et aux «autres officiers dans leurs différentes paroisses» le statut officiel de «publics officiers de paix dans leurs différentes paroisses». Il leur fut «enjoint de faire et exercer tous et chacuns devoirs et services de publics officiers de paix dans leurs différentes paroisses, conformément à la loi» (Kennedy, 1918: 188). De plus, l'ordonnance modificatrice de 1787 intitulée *Ordonnance*

qui explique et corrige une ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle dans la province de Québec, autorisait et obligeait les commissaires ou juges de paix à

nommer tels et autant de particuliers, qu'ils penferont fuffifans, dans les villes et banlieues de Québec et Montréal, pour mettre à exécution les ordres et décrets des différentes cours, et pour conserver la paix publique dans icelles. Chacun defquels particuliers, ainfi nommés, s'acquiteront fidèlement des devoirs de l'office, auxquels ils feront nommés, pour le tems et epace d'une année. (*Ibid.*)

Quiconque, après avoir été ainsi désigné, omettait ou refusait de remplir la charge à laquelle il avait été nommé encourait une amende non négligeable de vingt livres en plus des frais.

L'ordonnance de 1787 semble donc avoir été à la source de l'introduction, dans la province du Québec, de l'office de constable tel qu'il existait en Angleterre (Barot et Bérard, 1972: 13) et, à partir de ce moment, le constable devint l'élément fondamental du système de police dans la province. En 1802, à Québec et à Montréal, l'office de commissaire de paix fut abrogé et les juges de paix, à l'instar de leurs homonymes britanniques, acquirent l'entière responsabilité de la police dans ces deux villes (*Ibid.*: 14). Peu de temps après, l'emploi du terme «connétable», qui a la même origine étymologique que «constable», se répandit au Québec. En 1836, le pouvoir de nommer les connétables, lequel appartenait aux seuls juges de paix des villes de Québec et de Montréal en vertu de l'ordonnance de 1787, fut accordé aux juges de paix de toute la province (*Ibid.*). Puis, en 1838, le Secrétaire Civil du Gouverneur fut investi du pouvoir de nommer les connétables dans les villes de Québec et de Montréal, bien que ceux-ci fussent encore tenus de prêter serment devant les juges de paix. Destinés à former une «garde de police», ces hommes étaient nommés «pour agir comme connétables pour la conservation de la paix, la prévention des vols et autres crimes, et l'appréhension des infracteurs de la paix» (*Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal*, S.B.-C. 1838, 2 Vict., chap. 2, art. 3). Comme nous le verrons, cette formule devint courante, dans sa version anglaise, pour le reste du Canada et se retrouve, de nos jours, dans plusieurs lois provinciales sur la police. La même disposition de l'ordonnance de 1838 prévoyait également ce qui suit:

et les hommes ainsi assermentés auront, dans les limites des dites villes, les mêmes pouvoirs, autorités, privilèges et avantages, et seront sujets aux mêmes devoirs et responsabilités que les connétables dûment nommés en vertu des lois de cette Province, ou d'aucun statut maintenant existant ou qui serait passé à l'avenir, et obéiront à tous tels ordres légitimes qui leur seront donnés de temps à autre, par les dits inspecteurs et surintendants de la police, pour les diriger dans l'exercice de leurs fonctions. (*Ibid.*)

En fait, les lois prévoyant la nomination de connétables dans la province étaient celles qui portaient sur l'administration de la justice pénale (voir ci-dessus). Les «lois de cette Province» dont il est question étaient donc le common law d'Angleterre²². C'est pourquoi nous pouvons dire que c'est bien l'office de constable suivant le common law qui a été instauré, avec quelques

modifications législatives, dans la province du Québec, et cette disposition en est la preuve. On retrouve une disposition semblable dans la loi de 1870 qui établissait un corps de police provinciale dans la province du Québec et qui, après avoir défini les devoirs des membres du corps de police, prévoyait ce qui suit:

Et pour ces fins, et dans l'exercice de toutes les fonctions qui leur seront assignées par, ou sous l'autorité du présent acte, ils auront tous les pouvoirs, attributions, toute la protection, et tous les privilèges dont les constables sont présentement investis, ou que la loi pourra ultérieurement leur conférer, ou que possèdent les constables ou sous-constables des cités ou villes respectives. (*Acte de police de Québec*, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24, art. 47)

Pendant ce temps, les autres colonies de l'Amérique du Nord britannique mettaient sur pied leurs propres systèmes de maintien de la paix. Bien que l'établissement des Européens dans l'île de Terre-Neuve remonte à l'an 1497 (Fox, 1971: 3), il a fallu attendre jusqu'en 1729, semble-t-il, pour que le nouveau gouverneur de l'île y désigne des constables et des juges de paix (Prowse, 1895: 287), en vertu d'une proclamation royale qui l'y autorisait et qui confirmait en termes explicites l'application du common law d'Angleterre dans l'île de Terre-Neuve. C'est alors que fut introduit dans cette colonie l'office de constable suivant le common law. Cependant, ce n'est qu'en 1825 que l'on élaborait un ensemble de règles pour régir l'activité des constables. La même année, dans une lettre adressée au magistrat en chef de la ville de Saint-Jean, le gouverneur ordonna, d'une part, qu'un salaire tiré de l'argent provenant du paiement des droits de permis pour les tavernes soit versé à chaque constable et d'autre part, que le constable en chef soit chargé, sous l'autorité du magistrat en chef, de la direction générale des constables (Fox, 1971: 22). Huit ans plus tard, soit le 27 juillet 1833, la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve adoptait une loi intitulée *An Act to Regulate and Improve the Police of the Town of St. John's, and to Establish a Nightly Watch in the Said Town* ([TRADUCTION] «Loi visant à régir et à améliorer la police de la ville de Saint-Jean et à établir un guet dans ladite ville»). Aux termes de cette loi, certains juges de paix devaient, tous les six mois, et tant que la loi serait en vigueur, nommer quarante-huit personnes parmi les débitants de boissons détenant un permis dans la ville de Saint-Jean, pour agir comme constables pendant une période de six mois, sans recevoir de rémunération (Fox, 1971: 23). Ce n'est que quarante ans plus tard, avec l'adoption du *Constabulary Act* de 1872, que cette force de police fut réorganisée et prit le nom de "Constabulary Force of Newfoundland". Pendant près de cent ans, soit jusqu'à sa révision en 1970 (*The Constabulary Act*, S.N. 1970, n° 74), cette loi demeura inchangée et constitua la loi fondamentale de Terre-Neuve en matière de police. Il est assez étrange qu'il ne soit nullement mentionné dans la loi que les membres de la force détenaient l'office de constable. C'est cependant ce qu'il faut déduire du fait que la force en question portait, en anglais, le nom de "constabulary force" dans la loi. Du reste, cette interprétation est sans doute confirmée par les dispositions de l'article 8 de la loi de 1872 qui prévoient la nomination, par les juges de paix, de «constables

spéciaux» [TRADUCTION] «lorsque le corps de police régulier s'avère insuffisant pour maintenir la paix publique dans une localité quelconque». Il n'en demeure pas moins, toutefois, que c'est là une façon quelque peu détournée de conférer le statut de constable. Quoi qu'il en soit, cette anomalie se retrouve encore dans la législation actuelle.

La ville de Halifax en Nouvelle-Écosse fut fondée en juin 1749 par proclamation royale. Un mois plus tard, le gouverneur en conseil émit une proclamation en vertu de laquelle: [TRADUCTION] «tous les colons de la nouvelle ville devront se rassembler demain à onze heures, en groupes distincts, chacun sous la direction d'un surveillant, et chaque groupe devra choisir un constable» (Mitchell, 1965: 3). Comme ailleurs, une fois choisis, les constables étaient soumis à l'autorité des juges de paix, devant qui ils devaient prêter serment. Pour reprendre les termes de Mitchell, [TRADUCTION] «À cette époque, les constables n'étaient pas organisés: ils s'acquittaient de devoirs déterminés, au fur et à mesure que les juges les leur confiaient» (*Ibid.*). En 1765, cependant, la nomination des constables fut sanctionnée par la loi, avec l'adoption, par la nouvelle Chambre d'assemblée, du *Town Officers Act* (S.N.S. 1765, 5 Geo. III, chap. 1). Aux termes de cette loi, les constables étaient nommés par un grand jury, puis titularisés par les juges de paix. Puisqu'il n'est fait aucune autre mention du statut ou des attributions de ces officiers, il faut en déduire que l'office en question était bien celui du constable suivant le common law. Par ailleurs, mentionnons qu'en 1786, la législature du Nouveau-Brunswick adopta une loi presque identique intitulée *Town and Parish Officers Act* (S.N.B. 1786, 26 Geo. III, chap. 28).

Dans l'Île-du-Prince-Édouard, les premiers constables furent nommés au début du dix-neuvième siècle. Ils étaient choisis par les juges de la Cour suprême de l'Île et prêtaient serment devant les juges de paix. Cela ressort clairement d'une loi adoptée en 1843 sous un titre assez éloquent: *An Act to Compel Persons Appointed to the Office of Constable to Serve as Such* ([TRADUCTION] «Loi visant à forcer les personnes désignées comme constables à remplir leur charge») (S.P.E.I. 1843, 6 Vict., chap. 2). Comme celles qui furent adoptées dans les autres parties de ce qui allait devenir le Canada, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard prévoyait le paiement d'une amende assez considérable ou une peine d'emprisonnement dans le cas où une personne désignée comme constable aurait refusé ou négligé, sans motif valable, de remplir les fonctions liées à cet office. Dix ans plus tard, la législature adoptait *An Act relating to the Appointment of Constables and Fence Viewers for Queen's County* (S.P.E.I. 1853, 16 Vict., chap. 11) qui, à l'instar de la loi néo-écossaise, prévoyait la nomination des constables par un grand jury, et leur titularisation par les juges de la Cour suprême de l'Île. Ainsi, au milieu du dix-neuvième siècle, l'office de constable suivant le common law, fidèle à son modèle anglais, était bien implanté dans l'est du Canada.

Pendant ce temps, la colonisation avançait vers l'ouest de façon constante. En 1792, le common law d'Angleterre était officiellement introduit dans la nouvelle province du Haut-Canada (*Introduction of English Common*

Law Act, S.U.C. 1792, 33 Geo. III, chap. 1) et, l'année suivante, le *Parish and Town Officers Act* y était adopté (S.U.C. 1793, 33 Geo. III, chap. 2). En vertu de cette loi, les juges de paix devaient, lors de leurs sessions trimestrielles générales, nommer un constable en chef dans chaque district de la province, et des constables dans chaque [TRADUCTION] «paroisse, canton ("township"), agglomération considérée comme canton ou autre endroit».

Plus à l'ouest, la colonie de Rivière-Rouge fut fondée en 1812 dans le territoire qui constitue maintenant le Manitoba. Bien que nous disposions de peu de renseignements sur le système policier de cet établissement de pionniers dans le district d'Assiniboine (voir Kelly et Kelly, 1976: 9-10), les lois d'Assiniboine (*Laws of Assiniboia*) adoptées en 1862 par le gouverneur et le conseil de la colonie nous fournissent certains indices. Ainsi, les articles 32 à 34 de ces lois avaient trait à la police et se lisaient comme suit:

[TRADUCTION]

XXXII. Le dernier jeudi de chaque année, au cours d'une assemblée spéciale convoquée à cette fin, les magistrats nomment un nombre maximal de douze chefs de famille pour agir à titre de constables durant une période de trois ans à compter du 1^{er} septembre de l'année suivant la date de leur nomination, et chaque constable ainsi nommé doit prêter le serment suivant:

«Je jure devant Dieu, à qui je répondrai au jour du Jugement dernier, que jusqu'à ce que je sois légalement libéré de l'office de constable du district d'Assiniboine, je ne reculerai devant aucun danger pour signifier et exécuter les brefs qui m'auront été confiés, et pour maintenir la paix et la sécurité publiques. Je jure également qu'au meilleur de mon habileté, j'obéirai aux lois et aux autorités légitimes du district, j'inciterai les autres citoyens à faire de même, et je ferai tout mon possible pour prendre connaissance des règlements locaux.»

XXXIII. Pour tout manquement à ses devoirs, un constable peut être suspendu par un magistrat ou un tribunal inférieur, ou être congédié par la Cour de juridiction criminelle.

XXXIV. Chaque constable reçoit, en deux versements semi-annuels, la somme annuelle de douze livres, et s'il est congédié pour manquement à ses devoirs ou s'il est dûment suspendu, après la fin d'une période de six mois, il ne reçoit que trois shillings et six pence par jour où il a effectivement été en fonction.

Les lois en question contenaient également la disposition suivante: [TRADUCTION] «À l'avenir, aucun constable ne pourra s'absenter de la colonie pendant plus d'une nuit à la fois sans l'autorisation expresse du magistrat du district auquel il appartient». On retrouve dans ces dispositions les caractéristiques fondamentales de l'office de constable suivant le common law d'Angleterre. En effet, le titulaire est un officier de paix local qui est généralement subordonné aux juges locaux et qui touche un modeste salaire pour l'accomplissement de ses fonctions.

A. Les premières forces de police fédérales et provinciales

En 1867, la Confédération joignit les provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse pour donner naissance au Canada. Il va sans dire que cet événement ajouta une dimension nouvelle au problème de la police, surtout du fait qu'aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (Royaume-Uni), la compétence législative en matière pénale était partagée entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Ainsi, tandis que le Parlement acquit le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel et de procédure criminelle (paragraphe 91(27)), les dispositions du paragraphe 92(14) furent toujours interprétées comme conférant aux provinces la compétence législative en matière d'administration de la justice, y compris la justice criminelle. Il est aujourd'hui difficile de définir avec plus de précision la nature exacte de cette répartition des pouvoirs et ses effets sur la police car 114 années se sont écoulées depuis et les tribunaux n'ont toujours pas tranché la question de façon définitive. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet. Pour l'instant, mentionnons simplement que quelle qu'ait été l'intention véritable des rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)*, tant le fédéral que les provinces s'en sont autorisés pour établir, chacun de leur côté, des forces de police. Dans l'année qui suivit sa création, le Parlement adopta l'*Acte concernant la police du Canada* (S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73), par lequel il autorisait l'établissement de la Police du Canada chargée uniquement de l'application «des lois criminelles et autres de la Puissance».

Cette loi avant-gardiste allait bientôt susciter l'émulation au Manitoba, au Québec et à Terre-Neuve, et par la suite, dans toutes les autres provinces du Canada. Elle marque la première étape d'un processus de différenciation entre le policier canadien et son modèle, le constable local anglais, dans la mesure où la force policière qu'elle établissait était destinée à se déployer à travers tout le pays. En outre, ce qui n'est pas sans importance en ce qui concerne le statut des constables et autres membres de la force, ceux-ci devaient désormais être nommés, non plus par les juges de paix, mais bien par le gouverneur en conseil (c'est-à-dire, en pratique, le cabinet fédéral), ou sous son autorité. Comme troisième caractéristique importante, cette loi prévoyait la nomination d'un ou de plusieurs commissaires de police qui non seulement assumaient le contrôle et la direction de la force de police mais de plus, détenaient «les pouvoirs et l'autorité, ainsi que les droits et les privilèges» que la loi confère aux magistrats de police municipaux et aux juges de paix dans la même province²³. Ces caractéristiques s'inspiraient largement des idées des réformateurs anglais (Radzinowicz, 1956: Vol. III) dont la conception de la «nouvelle police» avait été mise à contribution d'abord dans le *Dublin Police Act*²⁴ de 1786, puis dans le *London Metropolitan Police Act* de 1829 (10 Geo. IV, chap. 44 (Royaume-Uni)). Bien que, sous le nouveau régime, la

subordination traditionnelle du constable au juge de paix fût conservée, ces deux offices s'en trouvèrent profondément modifiés. En premier lieu, ils n'étaient plus des offices purement locaux et, en second lieu, le constable n'était désormais plus choisi par les autorités locales, mais nommé par le gouvernement central ou sous l'autorité de celui-ci. Enfin, chose sans doute encore plus importante, tous deux relevaient directement de l'autorité du gouvernement central. À cette fin, l'article 6 de la loi prévoyait ce qui suit:

Tout commissaire de police et tout constable de police, nommé sous le présent acte, sera sujet aux règlements concernant l'ordre, l'administration et le service de la police, et recevra telle rémunération ou allocation que le gouverneur en conseil prescrira de temps à autre

On voit clairement que s'il constitue toujours le fondement du statut et de l'autorité de la «nouvelle police», l'office traditionnel de constable suivant le common law a subi des transformations radicales sous l'action de ces dispositions législatives.

Peu de temps après sa constitution en 1870, la province du Manitoba adopta le *Constables Act* (S.M. 1870, 34 Vict., chap. 11). Cette loi, qui tirait parti de l'expérience de l'*Acte concernant la police du Canada* (S.C. 1868, 31 Vict., chap. 73), amorça l'établissement d'une force de police provinciale au Manitoba. À peu près au même moment, une loi semblable instituait un corps de police provincial dans la province du Québec (*Acte de police de Québec*, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24). À l'instar de la loi fédérale dont nous venons de parler, chacune de ces deux lois prévoyait l'établissement d'un corps de police formé de «constables» dont le ressort n'était pas purement local, mais s'étendait à toute la province. De même, les constables étaient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province ou sous son autorité, et non par les juges de paix. Sous deux rapports, cependant, les lois provinciales comportaient des différences marquées par rapport à la loi fédérale. Premièrement, elles ne conféraient pas le statut de magistrat ou de juge de paix aux personnes qui exerçaient un contrôle immédiat sur les forces de police provinciales. Deuxièmement, elles établissaient en termes explicites un ordre hiérarchique parmi les membres de la force. Par exemple, voici la teneur de l'article 2 de la loi manitobaine:

[TRADUCTION]

Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, de temps à autre, et lorsqu'il le juge nécessaire aux fins de l'administration de la justice et du maintien de l'ordre et de la paix, nommer à titre amovible un chef de police et les officiers subalternes qu'il juge à propos; il peut également, selon son désir, les révoquer ou les destituer et les remplacer par d'autres.

Même si, en vertu de ces lois, chacun de ces officiers portait le titre de «constable», il fallait dorénavant, pour définir leur statut, tenir compte des dispositions législatives qui établissaient des rapports de subordination entre les diverses catégories de constables.

Le concept d'organisation hiérarchique était manifestement l'une des caractéristiques principales de la «nouvelle police». Comme nous le verrons, il fut mis en application non seulement par la Police du Canada (établie par

l'*Acte concernant la police du Canada*), mais aussi par les corps de police municipaux au Canada. Toutefois, le fait que la «nouvelle police» tire ses origines de l'office de constable suivant le common law a soulevé, en ce qui concerne le statut juridique de ses membres, certains problèmes qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas encore été résolus de façon satisfaisante. Effectivement, sur le plan du droit, cette «nouvelle police» est une créature assez singulière: il s'agit d'un corps d'officiers qui, quel que soit leur grade, possèdent le même statut (celui de «constable»); pourtant, les premières lois qui ont institué des forces de police au Canada n'ont jamais fait état des rapports de subordination qui existaient à l'intérieur de celles-ci. En effet, la subordination des constables à d'autres autorités (en particulier à celle des juges de paix) était reconnue depuis fort longtemps par le common law et la législation, tant au Canada qu'en Angleterre. En revanche, si, dans les faits, l'existence antérieure d'une organisation hiérarchique des constables est indéniable, cette organisation ne fut, à une exception près, sanctionnée par le droit canadien qu'avec l'adoption des lois du Québec et du Manitoba de 1870 sur leurs forces policières respectives.

L'exception en question était une loi adoptée par l'assemblée législative de la province du Canada en 1845, et intitulée: *Acte pour mieux conserver la Paix, et pour prévenir les Émeutes et les Actes de violence qui pourraient se commettre sur la ligne des travaux publics qui sont en voie de construction, ou dans les environs* (S.C. 1845, 8 Vict., chap. 6). L'article 13 de cette loi prévoyait ce qui suit:

il sera loisible au gouverneur en conseil de faire organiser, monter, armer et équiper un corps d'hommes dont le nombre n'excédera pas un cent, y compris les officiers, et qui sera appelé *le corps de police à cheval* (*mounted police force*), et de mettre le dit corps sous le commandement et les ordres de tel officier en chef, et tels officiers subalternes que le gouverneur en conseil jugera nécessaire, et d'employer le dit corps de police ou aucune partie du dit corps, dans aucun lieu de cette province où cet acte sera alors en force, sujet aux ordres, règles et règlements que le gouverneur en conseil fera ou pourra émettre de temps à autre.

En vertu de l'article 15 de la loi, les membres du corps de police en question étaient des «connétables et officiers de paix, respectivement, pour les fins du présent acte». À l'origine, cette loi ne devait être en vigueur que «pendant deux ans, et de là jusqu'à la fin de la session alors prochaine du parlement, et pas plus longtemps» (article 18). Par la suite, cette période fut prorogée de cinq ans, soit jusqu'en 1855 (S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 76). Apparemment, cette loi avait pour but de réprimer l'agitation qui régnait parmi les employés (irlandais pour la plupart) qui travaillaient à la construction des canaux maritimes de Welland et du Saint-Laurent. En outre, une force de police fut établie sous l'autorité de cette même loi pour apaiser les émeutes qui, à Montréal, suivirent l'adoption de la loi de 1849 concernant le paiement des réclamations provenant de la rébellion, et qui se soldèrent par l'incendie des immeubles du Parlement (Kelly et Kelly, 1976: 17-18). En fait, il s'agit là de la première force de police «fédérale» proprement dite au Canada.

Comme nous l'avons signalé, la loi manitobaine dont nous avons parlé prévoyait tout simplement la nomination éventuelle d'un chef de police et des officiers subalternes qui seraient jugés nécessaires. Quant à la loi québécoise, elle était beaucoup plus explicite sous ce rapport. Il y était prévu ceci: «Le lieutenant-gouverneur en conseil pourra . . . nommer . . . un commissaire de police et un ou plusieurs surintendants de police». En vertu de l'article 3, le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait autoriser le commissaire de police à nommer des sergents de police et des constables, ces derniers étant divisés en deux classes. Venait ensuite l'article 4 qui énonçait ce qui suit:

Les officiers du corps de police prendront rang et exerceront leur autorité dans l'ordre suivant, c'est-à-savoir: le commissaire, les surintendants, les sergents, les constables.

Les officiers du même grade qui seront employés de service ensemble, auront le commandement selon l'ancienneté, et les constables de la première classe, en l'absence des officiers, prendront le commandement de ceux de la seconde classe . . . (*Acte de police de Québec*, S.Q. 1870, 33 Vict., chap. 24)

L'étendue de l'autorité conférée au pouvoir exécutif sur les forces policières provinciales constitue une autre caractéristique importante des premières lois établissant de telles forces. On se souviendra que l'*Acte concernant la police du Canada* donnait au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements pour régir la Police du Canada, et que la loi antérieure adoptée en 1845 dans la province du Canada prévoyait que le corps de police à cheval qu'elle créait serait «sujet aux ordres, règles et règlements que le gouverneur en conseil fera ou pourra émettre de temps à autre». Cependant, la loi du Manitoba était beaucoup plus explicite et ne laissait subsister aucun doute en ce qui concerne l'étendue de l'autorité du gouvernement sur la force policière provinciale:

[TRADUCTION]

Le lieutenant-gouverneur en conseil peut en tout temps et de temps à autre, à l'égard du chef de police et de tous les subalternes placés sous ses ordres, qu'ils soient officiers, constables ou hommes de troupe, et dans tout autre cas non prévu par la loi, fixer leur rémunération respective et, de façon générale, régler toute question liée à la direction et à l'organisation de tout ce qui a trait aux fonctions de chef de police, officiers subalternes, constables, hommes de troupe et autres. (S.M. 1870, 34 Vict., chap. 11, art. 5)

De son côté, la loi québécoise de 1870 conférait au commissaire de police la responsabilité de la direction, de la gestion et du contrôle de la police. Cependant, sous plusieurs rapports importants, l'exercice de cette responsabilité était soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil (voir par exemple les articles 13, 14, 16, 18, 22, 37, 41 et 42), et certaines attributions appartenaient exclusivement à ce dernier (voir les articles 2, 3, 21, 25, 36 et 43).

La soumission des constables aux ordres et au contrôle de politiciens élus n'était pas chose nouvelle au Canada. Comme nous le verrons plus loin, cette pratique était déjà bien établie dans le cas des forces de police municipales. Ce

changement, ainsi que la reconnaissance de la hiérarchie interne parmi les constables, revêt toutefois une importance considérable sur le plan du statut constitutionnel de la police et introduit de nouveaux éléments importants dans la détermination de ce statut. Ces deux caractéristiques ont également marqué la force policière de Terre-Neuve (“Newfoundland Constabulary”) qui fut créée en 1872, et se retrouvent dans toutes les lois subséquentes qui ont établi des corps de police provinciaux. Nous reviendrons plus loin sur l’importance de ces caractéristiques. Pour le moment, revenons au développement de la police dans les autres provinces de l’ouest du Canada.

La Colombie-Britannique devint une province et se joignit à la Confédération en 1871. Toutefois, des corps de police avaient déjà été institués en 1858 à Fort Victoria, dans l’Île de Vancouver, et à Fort Langley, sur le continent. Ces deux forces, dont les commissaires et les membres étaient tous des «constables» suivant la tradition du common law, [TRADUCTION] «devinrent les piliers du système de police de la Colombie-Britannique lorsque, en 1866, l’Île de Vancouver fut intégrée à la colonie de la Colombie-Britannique (“British Columbia Police Commission”, 1980: 3). En 1871, elles furent réunies pour former le nouveau “British Columbia Provincial Police Force”. Il semble que cette force n’acquies de fondement législatif qu’en 1880 avec l’adoption du *Police Constables Act* (43 Vict., chap. 22) qui confirma rétroactivement [TRADUCTION] «toutes les nominations de constables faites antérieurement par le lieutenant-gouverneur en conseil». Cette loi donna en outre à celui-ci le pouvoir de nommer, à l’avenir, [TRADUCTION] «les personnes qu’il juge aptes à être constables provinciaux». Ces constables provinciaux étaient tenus de s’engager par serment à [TRADUCTION] «remplir fidèlement et impartialement les devoirs relatifs à cet office». En dehors de ces dispositions somme toute assez obscures, il n’est fait aucune mention du statut, de l’autorité ou des attributions de ces constables.

Un peu plus de vingt ans plus tard, cependant, une nouvelle loi vint préciser le statut de la force de police provinciale de la Colombie-Britannique. Intitulée *Provincial Police Act, 1895* (58 Vict., chap. 45), cette loi prévoyait la nomination d’un surintendant de police (“Superintendent of Police”) dans la province. Elle énonçait en outre que le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait [TRADUCTION] «enjoindre et permettre au surintendant de police de nommer toute personne convenable pour agir comme constable de police». Aux termes de la loi, ces constables devaient [TRADUCTION] «obéir à toutes les directives légales du surintendant de police et [étaient] soumis à son autorité; ils [étaient] investis des pouvoirs, des droits et des responsabilités que la loi confère aux constables». La force de police établie par cette loi demeura en service jusqu’à sa dissolution en 1950 (voir Clark, 1971). À partir de ce moment, les services de police furent assumés, à titre contractuel, par la Gendarmerie royale du Canada.

Pendant ce temps, on colonisait les territoires qui allaient devenir les provinces de l’Alberta et de la Saskatchewan mais qui, à cette époque, faisaient partie des Territoires du Nord-Ouest, région encore assez mal dé-

finie. On y développa des systèmes de police, toujours inspirés de l'office de constable suivant le common law. Conçue sur le modèle du "Royal Irish Constabulary" de 1836, la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest fut établie en vertu de l'Acte concernant l'administration de la justice et l'établissement d'un corps de police dans les Territoires du Nord-Ouest (S.C. 1873, 36 Vict., chap. 35), en vue de maintenir l'ordre et la paix dans cette région (voir MacLeod, 1976).

Les dispositions de cette nouvelle loi étaient particulièrement explicites, non seulement sur le plan du statut des membres de la force, mais aussi sur le plan de la subordination de la force à l'autorité du gouvernement. L'article 10 de la loi donnait au gouverneur en conseil de la Puissance le pouvoir de nommer, par commission, et pour les besoins de la force, «un commissaire de police et un ou plusieurs surintendants de police, ainsi qu'un payeur, un chirurgien et un médecin vétérinaire». Aux termes de l'article 12, le gouverneur en conseil pouvait, à son tour, autoriser le commissaire de police à nommer des constables et des sous-constables. À l'exemple de l'Acte concernant la police du Canada de 1868, l'article 15 de la loi prévoyait que le commissaire et les surintendants de la force seraient, d'office, juges de paix. Ainsi, pour la première fois au Canada, les offices de juge de paix et de constable étaient réunis dans la même personne puisqu'en vertu de l'article 19, tous les membres de la force étaient, dans l'exercice de leurs fonctions, investis de «tous les pouvoirs, autorité, protection et privilèges que tout constable possède ou possédera par la suite en vertu de la loi». En outre, chaque membre était tenu de s'engager par serment à accomplir et à remplir «fidèlement, diligemment et impartialement les devoirs et la charge de (constable, surintendant, etc.)» et à exécuter «ponctuellement tous les ordres ou instructions qui [lui] seront donnés comme tel (constable, etc.), sans crainte, faveur ou affection pour ou contre qui que ce soit». Pour ce qui est de la direction générale et du contrôle du corps de police, l'article 11 de la loi prévoyait ce qui suit:

Le commissaire de police remplira les fonctions et sera soumis au contrôle, aux ordres et à l'autorité de telle personne ou de telles personnes qui pourront être nommées de temps à autre par le gouverneur en conseil à cet effet.

En outre, l'article 33 était libellé de la façon suivante:

Le ministère de la justice aura le contrôle et l'administration du corps de police et de toutes matières s'y rattachant; mais le gouverneur en conseil pourra ordonner en tout temps que ce contrôle et cette administration soient transférés à tout autre ministère du service civil du Canada et par tel ordre ils seront ainsi transférés à tel ministère pour être sous son contrôle et administration.

En dehors de la référence indirecte aux «ordres et instructions» contenue dans le serment d'office des membres du corps de police (article 14), la subordination des constables aux officiers de la force n'était formulée nulle part dans la loi, sauf en ce qui concerne leur devoir d'exécuter les mandats délivrés par les juges et de «remplir tous les devoirs et faire tout service s'y

rattachant». Dans l'exercice de cette fonction, les membres du corps de police étaient, en vertu de l'article 19, soumis «aux ordres du commissaire ou du surintendant». Cependant, comme les surintendants et le commissaire étaient d'office juges de paix, la subordination des constables à ces officiers pouvait être interprétée comme une caractéristique inhérente à l'office de constable suivant le common law, que les constables exerçaient effectivement. Dans ce cas, tout comme dans le cas de la Police du Canada créée en 1868, s'il était clair que les constables étaient subordonnés au commissaire et aux surintendants, il était aussi clair qu'ils n'avaient pas le même statut que ces officiers.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, outre la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, des constables nommés par des juges de paix en vertu d'une ordonnance intitulée *Appointment of Constables Ordinance* (O.N.W.T. 1878, n° 7), assumaient le service de police. Le statut et les attributions de ces constables dont le ressort s'étendait à l'ensemble des Territoires n'étaient pas définis dans l'ordonnance. Il faut donc en déduire qu'il s'agissait de ceux du constable suivant le common law.

Après leur création en 1905, les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan eurent tôt fait d'adopter des lois sur la police. Presque identique à la loi manitobaine de 1870 que nous avons déjà décrite, le *Constables Act* de la Saskatchewan fut adopté en 1906 (chap. 20) et permit la création d'une force de police provinciale sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil. Comme en Colombie-Britannique, celui qui était chargé du commandement de cette force portait le titre de surintendant de police ("Superintendent of Police"). Quant au *Constables Act* de l'Alberta (1908, chap. 4), il était identique à l'ordonnance qu'il remplaçait, c'est-à-dire le *Appointment of Constables Ordinance* des Territoires du Nord-Ouest (voir ci-dessus). Toutefois, l'année suivante, le pouvoir de nommer des constables dont le ressort s'étendait à toute la province, pouvoir qui appartenait aux juges de paix, fut également octroyé aux juges de la Cour de district et de la Cour suprême, de même qu'au lieutenant-gouverneur en conseil (*Constables Act*, S.A. 1909, chap. 7). Malgré ces dispositions, le service de police continua d'être assumé dans ces deux provinces par la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest (qui portait désormais le nom de «Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest²⁵») jusqu'en 1917. C'est alors que chacune des deux provinces adopta une loi aux termes de laquelle les constables de la province devenaient membres de la force de police provinciale (le *Alberta Provincial Police Act*, S.A. 1917, chap. 4 pour l'Alberta et le *Saskatchewan Provincial Police Act*, 1920, S.S. 1919-1920, chap. 19, pour la Saskatchewan).

La loi albertaine de 1917 présente un certain intérêt historique dans la mesure où elle prévoyait que la force de police de cette province serait contrôlée et dirigée par une commission composée de trois membres ("Board of Commissioners"). Ces trois commissaires, qui étaient désignés personnellement dans la loi, étaient le magistrat de police de chacune des villes

d'Edmonton et de Calgary et le sous-procureur général de la province. L'Alberta est donc la première province canadienne à avoir tenté l'expérience d'une commission de police provinciale. Cette expérience devait cependant être de courte durée puisque deux ans plus tard, le contrôle de la force de police fut confié au procureur général de la province (*Alberta Police Act*, S.A. 1919, chap. 26).

Dans le Haut-Canada, l'insuffisance du système selon lequel les constables étaient nommés par les juges de paix dans les régions rurales (en vertu du *Parish and Town Officers Act* de 1793), se manifesta dès le dix-neuvième siècle. Ces constables n'avaient habituellement aucune formation et leur salaire, quand ils en touchaient un, était fixé conformément à un tarif basé sur l'exécution d'actes judiciaires déterminés²⁶. Dans ces conditions, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le système de police dans les comtés et les districts soit efficace (voir McDougall, 1971b: chap. 2). Un certain nombre de mesures furent prises pour améliorer la situation. Par exemple, en 1851, on adopta une loi (*Acte pour autoriser l'emploi des pensionnaires militaires et autres, comme corps de police locale*, S.C. 1851, 14 & 15 Vict., chap. 77) pour permettre aux militaires pensionnés et à d'autres personnes d'agir bénévolement à titre de membres des forces de police locales. Après avoir ainsi offert ses services pendant cinq ans, chacun de ces policiers bénévoles se voyait octroyer cinquante acres de terres publiques, à condition de s'y établir. En 1860, les dispositions susmentionnées du *Parish and Town Officers Act* (S.U.C. 1793) furent abrogées et remplacées par l'*Acte pour amender le chapitre dix-septième des Statuts Refondus pour le Haut Canada, relativement à la nomination des Constables* (S.C. 1860, 23 Vict., chap. 8). Cette loi prévoyait, comme auparavant, la nomination de constables locaux par les magistrats. Cependant, le constable demeurait en fonction au-delà de la période d'un an prescrite par l'ancienne loi, «à moins qu'il ne réclame l'exemption de servir en qualité de constable» (article 4).

Cependant, toutes ces mesures se révélèrent insuffisantes, si bien qu'en 1874, le *Administration of Justice Act* de l'Ontario (37 Vict., chap. 7) fut adopté. Cette loi donnait au lieutenant-gouverneur de la province le pouvoir de nommer des constables pour les territoires [TRADUCTION] «non rattachés à un comté aux fins de l'administration municipale ou judiciaire» (art. 65-67). Ce pouvoir appartenait auparavant à des magistrats ("stipendiary magistrates") désignés dans ces régions (S.C. 1857, 20 Vict., chap. 60, art. 6). Trois ans plus tard, le *Constables Act* (S.O. 1877, 40 Vict., chap. 20) permettait aux juges des cours de comté de nommer en tout temps des constables pour le comté (jusqu'alors, les constables ne pouvaient être nommés que par les cours des sessions générales de la paix qui siégeaient de façon très sporadique). Cette loi, qui donnait également au lieutenant-gouverneur le pouvoir de nommer des constables provinciaux dont le ressort s'étendait à toute la province, jeta les bases d'une force de police provinciale. Le premier constable provincial (en fait, il s'agissait d'un détective) fut nommé en 1875,

en vertu de la loi adoptée l'année précédente (*Administration of Justice Act* – voir Murray, 1977). Il fallut cependant attendre plus de trente ans pour qu'une véritable force de police provinciale soit créée.

Adopté en 1896, le *High and County Constables Act* de l'Ontario (S.O. 1896, 59 Vict., chap. 26) s'inspira d'une autre idée anglaise. Non seulement cette loi améliorait le système de nomination des hauts constables auxquels elle confiait le contrôle des constables dans leurs comtés respectifs, mais elle créait l'office provincial d'"Inspector of Legal Offices". Cet officier se vit confier des pouvoirs d'inspection très étendus sur les hauts constables et les constables de comté. Il pouvait notamment faire enquête sur leur conduite et, le cas échéant, les suspendre de leurs fonctions en attendant que le conseil de comté tienne une enquête plus approfondie. Aux termes de la loi, les hauts constables étaient nommés par le conseil de comté ou, à défaut, par au moins trois des quatre officiers locaux (le juge du comté, le gardien de la prison, le shérif et le procureur de la Couronne du comté). De plus, sur recommandation du shérif et du procureur de la couronne du comté, le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait autoriser un haut constable à agir comme constable provincial ou à en exercer les pouvoirs. Ce n'est cependant qu'en 1909 que la Sûreté de l'Ontario ("Ontario Provincial Police Force") fut créée par décret en date du 13 octobre. L'année suivante, le *Constables Act* vint sanctionner l'existence de cette force de police (chap. 39, art. 17) qui était composée de constables placés sous les ordres d'un surintendant. Outre le contrôle de la force, celui-ci avait sur les membres les mêmes pouvoirs que l'inspecteur des officiers de justice avait sur les hauts constables.

Dans les provinces Maritimes, les premières forces de police n'ont été établies qu'à la fin des années mille neuf cent vingt. Au Nouveau-Brunswick, le *Appointment of Provincial Constables Act* de 1898 (61 Vict., chap. 6) prévoyait la nomination de constables provinciaux, mais ce n'est qu'en 1927 que ceux-ci furent réunis pour former un corps de police provincial, en vertu du *Provincial Police Force Act*, (S.N.B. 1927, chap. 9). De même, le *Provincial Constables Act* de la Nouvelle-Écosse (1899, 62 Vict., chap. 10) prévoyait la nomination d'un nombre maximal de trois constables dont la compétence s'étendait à toute la province. Une loi de 1910 intitulée *Organization of Provincial Police Act* (S.N.S. 1910, chap. 10) permit la réunion éventuelle de ces constables en une force de police provinciale. Cependant, cette force ne fut établie qu'en 1928 (voir Kelly et Kelly, 1976: 16). Deux ans plus tard, l'Île-du-Prince-Édouard adopta le *Provincial Police Force Act* (S.P.E.I. 1930, chap. 16) qui instaurait une force de police provinciale. Du côté de Terre-Neuve, comme nous l'avons vu, la première force policière de cette province, le *Newfoundland Constabulary*, date de 1872. En 1935, une autre force, conçue sur le modèle de la Royale gendarmerie à cheval du Canada, fut établie dans cette colonie (en effet, Terre-Neuve ne faisait pas encore partie du Canada) sous le nom de "Newfoundland Company of Rangers" (Fox, 1971: 119-120).

Il n'est pas nécessaire, ici, d'approfondir davantage l'étude des forces policières provinciales en général puisque seulement trois d'entre elles existent encore de nos jours, soit la Sûreté de l'Ontario, la Sûreté du Québec et le "Newfoundland Constabulary". Du reste, cette dernière force se limite, en pratique, à assumer le service de police municipale dans la ville de Saint-Jean. Les sept autres forces de police provinciales ont été dissoutes en faveur des services contractuels de la G.R.C. (ce transfert a été fait en 1928 pour la Saskatchewan, en 1932 pour l'Alberta et les trois provinces Maritimes, et en 1950 pour la Colombie-Britannique et Terre-Neuve). On ne saurait toutefois oublier complètement l'existence de ces premières forces policières provinciales puisque, d'une part, les provinces qui ont actuellement recours aux services contractuels de la G.R.C. ne le feront peut-être pas indéfiniment et d'autre part, dans bon nombre de ces provinces, les lois autorisant l'établissement d'un corps de police provinciale, sont encore en vigueur.

Du côté fédéral, une dernière étape mérite d'attirer notre attention. Il s'agit de l'établissement de la Royale gendarmerie à cheval du Canada (devenue la Gendarmerie royale du Canada) en 1920. Depuis sa création en 1868, la Police du Canada s'était déployée principalement (quoique non exclusivement) dans les provinces de l'Est et dans la capitale nationale. Quant à la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, elle avait été créée, comme son nom l'indique, pour assurer le service de police dans l'Ouest du pays. Lorsque les provinces de l'Ouest mirent sur pied leurs propres systèmes de police, une certaine rationalisation de la police fédérale devint nécessaire. Elle se traduisit par la fusion, en 1920, de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest et de la Police du Canada pour former une nouvelle force dont le ressort s'étendait à tout le pays et qui devait porter le nom de «Royale gendarmerie à cheval du Canada». En fait, la *Loi modifiant la Loi de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest* (S.C. 1919, 2^e session, chap. 28) ne fit que changer le nom de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest pour celui de Royale gendarmerie à cheval du Canada, sans apporter de changement majeur à la structure juridique ou au statut de la force en question. La loi prévoyait en outre que nul ne pouvait désormais être nommé membre de la Police du Canada²⁷.

B. Les systèmes de police municipale au dix-neuvième siècle

Au début du dix-neuvième siècle, il existait en Ontario, au Québec et dans les provinces Maritimes, des lois qui permettaient aux juges de paix de nommer des constables suivant le common law pour assurer le service de police dans les municipalités. Cependant, à partir de 1830, les systèmes de

police municipale ont subi de profonds changements sous l'effet de deux facteurs importants. Le premier facteur fut le mouvement de réforme qui marqua la police en Angleterre et surtout, l'adoption en 1829 du *London Metropolitan Police Act* (10 Geo. IV, chap. 44 (Royaume-Uni)). Le second fut l'impact des pressions en faveur de la réforme de l'administration locale et plus particulièrement, le transfert aux conseils municipaux élus de certaines responsabilités d'administration locale appartenant aux juges de paix qui eux, étaient nommés (Aitchison, 1949). Ces deux mouvements de réforme se traduisirent par l'adoption, à partir de 1830, de chartes pour les villes les plus importantes. En vertu de ces chartes, l'administration de chaque ville était confiée à un conseil municipal élu auquel étaient transférées presque toutes les responsabilités des juges de paix en matière d'administration locale, y compris, souvent, la nomination des constables.

Il n'est pas nécessaire d'examiner ici toutes les étapes de cette évolution, si tant est que la chose soit possible. Nous nous contenterons d'illustrer, au moyen de quelques exemples, son impact sur les systèmes de police municipale et sur le statut des policiers municipaux. Examinons d'abord le cas de la ville de Toronto qui fut créée par charte en 1834 (*Toronto City Charter*, S.U.C. 1834, 4 Guillaume IV, chap. 23). Aux termes de cette loi, l'administration de la ville était confiée à un conseil municipal élu composé de conseillers ("aldermen"), et présidé par un maire élu. Aux fins de l'administration de la ville, le conseil avait le pouvoir d'adopter des règlements sur une grande variété de sujets, y compris le pouvoir de réglementer la police de la ville (article 22). De façon plus précise, la loi prévoyait ce qui suit à l'article 57:

[TRADUCTION]

Le conseil municipal de ladite ville nomme, de temps à autre, le nombre de constables qu'il juge nécessaire et approprié pour ladite ville, et paie pour leurs services le montant annuel qu'il juge équitable.

En plus de perdre leurs pouvoirs exécutifs et administratifs liés à l'administration de la ville, les juges de paix se virent privés de certaines de leurs fonctions judiciaires au profit du conseil municipal. À cet égard, voici la teneur des articles 77 et 78 de la loi:

[TRADUCTION]

Une cour d'archives est constituée sous le nom de Cour du maire de la ville de Toronto, à laquelle le maire préside, assisté des conseillers de ladite ville, ou de l'un d'entre eux.

Ladite Cour a les mêmes pouvoirs et la même juridiction à l'égard des crimes et des délits qui sont commis dans la ville de Toronto et dans sa banlieue, que ceux que détient ou détiendra en vertu de la loi la Cour des Sessions générales trimestrielles de la Paix dans cette province.

Ainsi, le nouveau conseil municipal électif détenait, à l'instar des juges de paix qu'il remplaçait, des responsabilités de nature exécutive, administrative et judiciaire. Cependant, le concept de la séparation de ces pouvoirs, au sein de l'administration locale, ne devait s'implanter que longtemps après. Il ne faut

donc pas s'étonner que la loi contienne des dispositions qui donnent au conseil municipal un pouvoir de contrôle direct sur la police. À cet égard, l'article 65 de la loi était libellé de la façon suivante:

[TRADUCTION]

Le grand bailli et les constables de la ville sont tenus d'obéir aux ordres du maire et des conseillers municipaux ou de l'un d'entre eux, aux fins de l'application des lois de cette province et des ordonnances de ladite ville.

Il ressort nettement des dispositions de l'article 74 que ce pouvoir de contrôle conférait au conseil le pouvoir de prendre des décisions relatives à l'application de la loi tant dans les cas particuliers qu'à l'égard de questions plus générales:

[TRADUCTION]

Le maire et les conseillers, ou l'un ou plusieurs d'entre eux, ont le pouvoir absolu d'arrêter ou d'ordonner que soient arrêtés les clochards, les vagabonds, les ivrognes et les personnes qui troublent la paix, et lorsqu'ils le jugent à propos, d'ordonner que ces personnes soient incarcérées dans toute maison d'industrie qui pourra avoir été établie ou dans toute maison de correction, pour purger toute peine n'excédant pas un mois d'emprisonnement, ou être mis aux fers, selon ce que le maire ou les conseillers ou deux d'entre eux jugeront approprié. (C'est nous qui soulignons.)

En pratique toutefois, le contrôle au jour le jour de la nouvelle force de police de la ville était exercé par le grand bailli et le magistrat de la ville. Ainsi, en 1835, le conseil municipal ordonna par résolution [TRADUCTION] «que cinq personnes soient nommées pour agir comme constables de police, pour être de service constant au bureau de police et pour exécuter, de façon générale, les ordres du grand bailli et du magistrat de la ville²⁸». Cependant, comme les précédentes, cette loi ne définissait pas le statut et les devoirs de ces constables; ils avaient le statut et les devoirs du constable suivant le common law, sous réserve des modifications apportées par la loi. Qui plus est, elle ne contenait aucune description d'une hiérarchie quelconque à l'intérieur de la force de police nouvellement créée.

En 1849, on adopta pour le Haut-Canada l'Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de Corporations Municipales et à l'établissement de Règles de Police dans les divers comtés, cités et villes, townships et villages du Haut-Canada (S.C. 1849, 12 Vict., chap. 81, communément appelé «Loi Baldwin»). Cette loi établissait, dans chaque municipalité de la province, un conseil municipal électif chargé de l'administration locale. Pour ce qui est de l'établissement de forces de police dans les cités et les villes, les dispositions de la loi étaient fondamentalement semblables à celles de la charte de la ville de Toronto. Elle prévoyait cependant la nomination, dans les cités et villes, d'un officier appelé «constable-en-chef» qui devait, de toute évidence, être à la tête du corps de police, sous la direction du magistrat de police et du conseil municipal. Toutefois, la loi ne précisait ni ses devoirs, ni ses rapports avec les autres constables de la force. Son statut demeura donc indéterminé.

Neuf ans plus tard, l'adoption de l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* (S.C. 1858, 22 Vict., chap. 99) modifia sensiblement le système de police des cinq grandes villes du Haut-Canada. Cette loi, qui était une révision de la «Loi Baldwin», introduisit au Canada le concept de bureau de commissaires de police. Cette institution, qui s'était d'abord développée aux États-Unis vers 1845 (Fosdick, 1969: 77), allait devenir par la suite le principal mode de direction des forces de police municipale dans plusieurs autres provinces canadiennes. Elle est donc d'une grande importance pour comprendre le statut juridique actuel de la police²⁹. Voici le libellé de l'article 374 de la loi de 1858:

Il est par le présent acte établi un bureau de commissaires de police dans chaque cité, et ce bureau sera composé du maire, du recorder et du magistrat de police, et s'il n'y a pas de recorder ou de magistrat de police, ou si les charges de recorder ou de magistrat de police sont remplies par la même personne, le conseil de la cité nommera une personne y résidant pour être membre du bureau, ou deux personnes ainsi résidant pour être membres du bureau, suivant que le cas le requerra.

Le «recorder» dont il est question était un officier de justice nommé à titre amovible par la Couronne (c'est-à-dire la province). Il était d'office juge de paix.

Aux termes de la loi, le corps de police était composé «d'un chef de police et d'autant de constables et autres officiers et assistants que le conseil de temps à autre jugera nécessaires». Les membres de la force, dont le nombre ne devait pas être «moindre que celui que le bureau jugera absolument nécessaire», étaient nommés à titre amovible par le bureau (art. 376-377). Le bureau était tenu de faire des règlements pour régir le corps de police, «pour prévenir la négligence et les abus, et pour rendre le corps effectif dans l'accomplissement de tous ses devoirs» (art. 378). Par ailleurs, l'article 379 présente un intérêt particulier dans la détermination du statut de la police sous le régime de cette loi; en voici la teneur:

Les constables obéiront à tous les ordres légitimes, et seront soumis aux règlements du bureau, et seront chargés des devoirs spéciaux de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres félonies et délits, et d'appréhender les délinquants, et auront généralement tous les pouvoirs et privilèges et seront sujets à tous les devoirs et responsabilités auxquels sont assujétis par la loi les constables dûment nommés.

Encore une fois, le statut du chef de police, de même que ses rapports avec les constables et les autres officiers ne sont pas définis par la loi. Il semble néanmoins qu'il devait être considéré comme faisant partie des constables, du moins aux fins de l'article 379 précité.

Il est difficile de savoir exactement pourquoi l'on a instauré des bureaux de police municipale dans les grandes villes du Haut-Canada. Dans une note de l'édition de 1859 du *New Municipal Manual for Upper Canada*, l'éditeur écrivit, au sujet des articles 374 et suivants (qui établissaient les bureaux), que [TRADUCTION] «leur but est d'affirmer l'autonomie du corps de police par

rapport au conseil municipal» (Harrison, 1859: 221, note (j)). Cette affirmation est toutefois assez peu convaincante compte tenu du fait que, d'une part, le maire était d'office membre du bureau et que, d'autre part, dans certaines circonstances, les deux autres membres pouvaient être nommés par le conseil³⁰. McDougall soutient également que ces dispositions avaient été adoptées afin d'enlever à la police son caractère politique. Il décrit en ces termes la période qui a immédiatement précédé l'adoption de ces mesures:

[TRADUCTION]

à partir des années 1830, les cités et les villes étaient autorisées à établir, si elles le désiraient, des forces de police à temps plein. Comme auparavant, les membres de ces forces étaient nommés annuellement, et les postes décernés par protection. Lorsque les émeutes et les affrontements religieux ébranlèrent la communauté, la situation tourna au désastre car le parti qui détenait le contrôle de l'administration municipale ne se faisait pas faute d'employer la police à des fins partisans. (1971a: 11-12)

Bien que McDougall ne se réclame d'aucune source particulière en ce qui concerne cette dernière allégation, certains passages du *Constable's Guide* de Wilson, publié à Toronto en 1859, en confirment le contenu. Dans ce dernier ouvrage, on trouve le commentaire suivant au sujet d'une règle introduite par le bureau des commissaires de police de la ville de Toronto, selon laquelle chaque membre de la force devait, lors de sa nomination, [TRADUCTION] «déclarer sous serment qu'il n'avait aucun rapport avec une société secrète sauf la franc-maçonnerie»:

[TRADUCTION]

L'exclusion des membres de sociétés secrètes se retrouve partout en Angleterre, aux États-Unis et en Australie. L'adoption de cette règle qui s'était avérée si nécessaire et si bénéfique ailleurs, avait été rendue nécessaire dans cette ville autant par le nombre de plaintes formulées à l'endroit du caractère partisan de la force de police, que par souci d'équité pour la force elle-même. (1859: 83)

Un peu plus loin, Wilson s'inscrit en faux contre l'opinion voulant que cette règle vise à exclure tout particulièrement les orangistes. Soutenant qu'il y avait alors de nombreux orangistes dans la force, il se dit d'avis que cette règle [TRADUCTION] «n'exclut pas le membre d'une société secrète, lequel est en fait traité, à juste titre, comme tout autre citoyen; tout ce qu'on lui demande, c'est de ne pas avoir de rapports avec une telle société ou assister à ses réunions durant la période où il occupe le poste de policier» (*Ibid.*: 84). Il signale qu'avant l'adoption de cette règle, six des sept officiers de la force, et plus de la moitié de ses cinquante-trois constables étaient membres du parti orangiste. Wilson fait alors le commentaire suivant:

[TRADUCTION]

Il semble que l'on soit tombé dans l'excès contraire et que l'on ait donné au public d'excellentes raisons de condamner le caractère partisan de la force. Le public en est venu à croire que non seulement il était impossible de devenir membre de la force à moins d'être orangiste, mais encore que les affrontements regrettables dont notre ville a été le théâtre au cours des dernières années, et à la suite desquels aucun des coupables n'a été arrêté ou même découvert, auraient pu ne pas se produire ou se terminer autrement, si la force de police avait été constituée différemment. (*Ibid.*: 85)

Wilson ajoute que [TRADUCTION] «le rôle de la police n'est pas de servir les intérêts d'un parti, d'une secte ou d'une communauté particulière». Il soutient que la règle relative aux membres des sociétés secrètes ne pouvait qu'être bénéfique pour la force de police, et en vient à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]

Le corps de police ainsi renouvelé jouit maintenant de la confiance absolue du public et de ce fait notamment, il constitue, pour avoir perdu son caractère partisan, un instrument de maintien de la paix infiniment plus précieux. (*Ibid.*: 84)

C'est peut-être cette préoccupation à l'égard du sectarisme de la force de police torontoise qui a fait insister Wilson sur [TRADUCTION] «l'autorité inhérente et indépendante» (*Ibid.*: 10) de l'ancien constable anglais. Toutefois, il n'a pas donné d'explications au sujet du terme «indépendant» dans ce contexte et, contrairement à tous les autres passages où il décrit l'office de constable en Angleterre, il n'a cité aucune source à l'appui de cette affirmation. En outre, lorsqu'il a abordé la description de l'office tel qu'il existait dans la province du Haut-Canada, il n'a pas parlé du caractère «indépendant» de l'office, mais s'est contenté de rappeler la distinction séculaire entre les aspects «original» et «exécutif» de l'office, et de mentionner le caractère «original et inhérent» des pouvoirs et des fonctions qu'il comportait (*Ibid.*: 19-20). On aura remarqué qu'il s'agit là des termes que les auteurs anglais ont employés pour décrire l'office de constable à partir du seizième siècle. Nous verrons cependant que ce n'est qu'au vingtième siècle que l'«indépendance» est devenue l'attribut reconnu de l'office de constable, surtout en Angleterre. Il est donc particulièrement curieux de retrouver cette notion dans l'ouvrage de Wilson qui date de 1859, d'autant plus, du reste, que ni les ouvrages canadiens de l'époque (voir Keele, 1851 et Jones, 1882), ni l'ouvrage de l'auteur américain Bacon (1860) n'en font mention. On y insiste plutôt sur la subordination des constables à la magistrature.

L'histoire législative du Haut-Canada durant la période allant de 1793 à 1858 révèle qu'à partir de cette dernière date, il y avait trois modes fondamentaux de nomination des constables dans les municipalités.

Premièrement, les constables pouvaient être nommés par les juges de paix (habituellement lors des sessions générales ou trimestrielles de la paix ou lors de sessions spéciales convoquées à cette fin). Le *Parish and Town Officers Act* de 1793 et par la suite, l'*Acte relatif à la nomination des constables* de 1860 étaient conçus sur ce modèle.

Deuxièmement, dans les cités et les villes, les constables pouvaient être nommés par le conseil municipal, sous le contrôle et la direction duquel ils étaient habituellement placés. Ce mode de nomination a été adopté dans la charte de la ville de Toronto en 1834 et dans la «Loi Baldwin» de 1849.

Troisièmement, les constables pouvaient être nommés par un bureau de commissaires de police, devant lequel ils étaient responsables. Ce mode de

nomination a été introduit par l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858.

Sauf quelques exceptions dignes de mention, ces trois modes de nomination furent adoptés plus ou moins intégralement par toutes les provinces du Canada au cours du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle. Pour ce qui est des exceptions, on se souviendra qu'au Québec, à l'origine, les policiers des villes de Québec et de Montréal étaient nommés par le gouvernement provincial. De nos jours, les deux derniers modes de nomination sont couramment utilisés pour la constitution des forces de police municipale à travers le Canada, à l'exception surtout, des services contractuels de police que la G.R.C. et la Sûreté de l'Ontario offrent à certaines municipalités. Nous reviendrons sur ces exceptions plus loin.

Nous avons déjà donné plusieurs exemples de lois conçues selon le premier mode de nomination des constables. Dans certaines provinces, il a continué d'être utilisé pendant une bonne partie du vingtième siècle. Ainsi, dans la ville de Charlottetown, ce n'est qu'en 1941 que le contrôle et la direction de la force de police ont été enlevés aux magistrats de la ville et attribués au conseil municipal (*Charlottetown Incorporation Amendment Act*, S.P.E.I. 1941, chap. 24, art. 4). Le pouvoir des juges de paix de nommer des constables a été aboli partout au Canada, sauf dans certaines provinces où des dispositions prévoient la nomination de constables spéciaux³¹.

Depuis son adoption dans le Haut-Canada vers les années 1830, le second mode de constitution des forces de police municipale a été et demeure de nos jours le plus répandu au Canada. Au cours des années, il a été sanctionné par la loi de quatre façons différentes. Premièrement, comme à Toronto en 1834, il a été intégré aux dispositions de la charte de certaines villes³². Deuxièmement, dans certains cas, on l'a incorporé à des lois s'appliquant aux municipalités en général³³. Troisièmement, dans d'autres cas, il a été implanté au moyen d'une loi spéciale traitant du service de police d'une municipalité déterminée³⁴. Enfin, plus récemment, il a été prévu par les dispositions de lois provinciales sur la police ou de lois équivalentes régissant les services de police (y compris ceux des municipalités) de chaque province³⁵.

En conséquence, les dispositions régissant la police dans les municipalités du Canada sont disséminées dans une multitude de lois dont certaines (surtout les chartes municipales et les lois spéciales) n'ont pas toujours été incluses dans les refontes législatives des provinces en question, et sont devenues difficiles d'accès. Les dispositions de ces lois sont loin d'être uniformes et, dans bien des cas, elles ne font que conférer des pouvoirs très généraux aux conseils municipaux qui doivent alors prendre sur eux de définir en détail, au moyen de règlements, les modalités de leur système de police.

Le troisième mode a été introduit en 1858 par l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* (voir Stenning, 1981a et 1981c). Il a depuis été adopté par la plupart des provinces au moyen de dispositions législatives qui varient beaucoup d'une province à l'autre³⁶. Aujourd'hui, un peu moins du tiers des forces de police municipale autonomes au Canada (c'est-à-dire en excluant les municipalités auxquelles la G.R.C. ou la Sûreté de l'Ontario fournissent des services de police contractuels) sont régies par de telles commissions ou bureaux de police.

À cause de la diversité des lois régissant les systèmes de police au Canada, il est extrêmement difficile de déterminer, au moyen d'une définition sûre et générale, le statut de la police canadienne à une époque donnée. En effet, bien que l'office de constable suivant le common law ait servi de modèle à toutes les lois qui portent sur la police au Canada, ce n'est qu'en examinant dans quelle mesure les dispositions législatives applicables à un endroit donné au Canada ont modifié la nature de cet office que l'on peut déterminer avec précision le statut juridique du policier de cet endroit. Il est vrai que les efforts de rationalisation des différentes législations sur la police, efforts qui ont été amorcés avec l'adoption du *Police Act, 1946*, de l'Ontario ont contribué à simplifier considérablement ce problème. Néanmoins, la disparité qui persiste entre les divers textes législatifs applicables en la matière, constitue toujours un important obstacle à la détermination d'un statut unique et uniforme pour tous les agents de police au Canada. Il nous faut donc maintenant examiner la législation actuelle de même que le statut juridique de la police moderne.

CHAPITRE TROIS

Le statut juridique actuel de la police au Canada

Comme nous l'avons signalé au chapitre précédent, le statut du constable suivant le common law a servi de modèle aux lois qui, au dix-huitième et au dix-neuvième siècles, ont établi les premiers systèmes de police au Canada. Dès le début du vingtième siècle, cependant, l'essentiel du statut de la police était désormais défini par les lois (et par l'interprétation de celles-ci) à travers tout le pays. En effet, les systèmes de police canadiens étaient alors régis par une multitude de dispositions législatives émanant tant des provinces que du Parlement fédéral. Dans une certaine mesure, cet état de choses persiste encore de nos jours. Toutefois, la réforme de la législation policière au Canada, qui a débuté avec l'adoption du *Police Act, 1946* de l'Ontario, a quelque peu clarifié et rationalisé la situation. Par conséquent, avant de nous attaquer à la description du statut juridique actuel de la police, il nous faut étudier la nature et la portée de cette réforme, de même que la composition démographique des forces de police qui en a résulté.

A. La réforme de la législation policière, 1946-1977

Jusqu'en 1946, la législation qui régissait la police était assez disparate. Ainsi, la police des régions rurales était régie par une loi (une loi sur les constables ("Constables Act") ou une loi analogue), la police provinciale par une autre et enfin, la police des municipalités urbaines par plusieurs autres (lois sur les municipalités, chartes municipales et lois spéciales). En 1946, l'adoption du *Police Act, 1946* (chap. 72) de l'Ontario a marqué le début d'une période de réforme importante qui devait se traduire par l'adoption, dans chaque province, d'une loi (que nous appellerons ci-après «loi sur la police») conçue pour régler de façon exhaustive le fonctionnement des forces de police publiques dans la province. Dans la plupart des provinces, cependant, il n'a pas été possible d'adopter une loi vraiment exhaustive puisque, à cette

époque, le service de police provincial et celui de certaines municipalités étaient déjà assumés, à titre contractuel, par la Gendarmerie royale du Canada, laquelle était régie par une loi fédérale, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Quoi qu'il en soit, cette réforme a quand même permis d'atteindre un certain degré de rationalisation et d'uniformité, et de réaliser des innovations importantes sur le plan de la direction des forces de police.

Comme nous l'avons mentionné, c'est l'Ontario qui a d'abord entrepris cette réforme avec une avance de plusieurs années³⁷. Le Québec a suivi avec l'adoption, en 1968, de sa nouvelle *Loi de Police* (chap. 17)³⁸, puis la Nouvelle-Écosse en 1969 (chap. 17)³⁹, Terre-Neuve en 1970 (n° 74), le Manitoba (il s'agit toutefois d'un loi moins exhaustive) et l'Alberta⁴⁰ en 1971 (chap. 85 dans les deux cas), la Colombie-Britannique⁴¹ et la Saskatchewan en 1974 (1974, chap. 64 et 1973-74, chap. 77, respectivement) et enfin, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard⁴² en 1977 (chap. P-9.2 et chap. 28, respectivement). Pendant ce temps, la *Loi concernant la Gendarmerie royale du Canada* a fait l'objet d'une révision profonde en 1959 (chap. 54). Cependant, en dépit de ces divers mouvements de réforme, certaines des forces de police municipales les plus importantes au Canada (notamment celles de Montréal⁴³, de Toronto⁴⁴ et de Winnipeg⁴⁵), de même que les neuf forces de police régionales de l'Ontario⁴⁶, continuent d'être régies par des dispositions législatives distinctes des lois sur la police des provinces concernées.

Par ailleurs, l'adoption de ces lois exhaustives sur la police présentait également un grand intérêt sur le plan politique. Bien que, depuis la confédération en 1867, le pouvoir de faire des lois pour régir la police à l'intérieur d'une province appartient sans équivoque possible à cette province, ce pouvoir avait été exercé, pour une grande part, conformément à l'esprit de la tradition anglaise qui faisait de la police une responsabilité principalement locale. Cette approche prévalait surtout à l'égard des forces de police urbaines puisque les dispositions qui les régissaient figuraient dans des lois qui traitaient de tous les aspects de l'administration municipale. En conséquence, on en est finalement venu à considérer la police comme un service municipal dont la responsabilité incombait avant tout aux autorités municipales. Dans plusieurs cas, cette croyance était renforcée par la généralité et le laconisme de ces dispositions qui, la plupart du temps, laissaient aux autorités municipales le soin de fixer, par règlement, les détails concernant la structure, l'organisation, le contrôle, la responsabilité et la direction des forces de police municipales. Ainsi, la police a souvent été considérée comme un service municipal parmi tant d'autres. Dans certaines régions, les dispositions relatives à la police étaient combinées avec celles qui avaient trait à d'autres services municipaux (en général, le service des pompiers: voir Tardif, 1974).

L'écart que les lois modernes sur la police ont créé par rapport à cette approche traditionnelle est important, tant sur le plan des règles de fond que sur le plan politique. Bien qu'une part de la responsabilité de la police ait été

laissée entre les mains des autorités municipales, les provinces ont, dans les nouvelles lois sur la police, réaffirmé de façon très nette leur autorité sur la prestation et la régulation des services de police locaux. Cette reprise par les provinces de leur autorité s'est manifestée de plusieurs façons. Premièrement, les provinces ont adopté un nombre croissant de règlements imposant des normes aux corps de police locaux, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, l'organisation hiérarchique, les règles et la procédure en matière disciplinaire, l'équipement, les exigences relatives au recrutement et aux promotions, la procédure de règlement des plaintes formulées par le public à l'endroit de la police, de même que les procédures de négociation collective et d'arbitrage. On se souviendra que, depuis 1858, les bureaux de commissaires de police de l'Ontario avaient le pouvoir de faire «des règlements pour la gouverne du corps et pour prévenir la négligence ou les abus, et pour rendre le corps effectif dans l'accomplissement de tous ses devoirs». Ce pouvoir fut réduit par le *Police Act* de 1946 aux termes duquel les bureaux ne pouvaient désormais faire des règlements que dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas incompatibles avec les règlements provinciaux pris en vertu de la nouvelle loi. Toutes les lois modernes sur la police accordent aux provinces un pouvoir réglementaire très étendu.

Deuxièmement, les provinces ont réaffirmé leur emprise sur la police municipale en se donnant et en exerçant effectivement un droit de veto sur la création de nouvelles forces de police municipales. Elles ont en outre élaboré, en vertu des lois provinciales sur la police, des politiques visant à régionaliser les forces de police et à intégrer les corps de police moins importants aux systèmes provinciaux. Ces mesures ont considérablement freiné la prolifération de petites forces de police municipales (par exemple en Ontario)⁴⁷.

La troisième et sans doute la plus importante manifestation de la reprise, par les provinces, de leur pouvoir sur la police municipale a été la création, dans la plupart d'entre elles, d'une commission de police provinciale dotée de pouvoirs de consultation, de contrôle, de régulation et d'enquête, ainsi que de pouvoirs quasi judiciaires. La première de ces commissions fut établie en l'Ontario, créée en 1962. Par la suite, une commission de police fut établie au Québec en 1968, au Manitoba et en Alberta⁴⁸ en 1971, en Colombie-Britannique en 1974, en Saskatchewan en 1975, en Nouvelle-Écosse en 1976 et enfin, au Nouveau-Brunswick en 1978⁴⁹.

Quatrièmement, la représentation des gouvernements provinciaux au sein des autorités municipales chargées de la police a été augmentée ou instituée dans les provinces où elle n'existait pas déjà, au moyen de commissions de police ou de bureaux de commissaires de police locaux. Bien que les effets de cette représentation soient encore mal connus (Stenning, 1981c), elle constitue sans aucun doute une autre façon pour les provinces d'influencer les orientations et les règles de procédure régissant les forces de police locales afin qu'elles soient conformes à leurs intérêts.

Le cinquième moyen qui a permis aux provinces de réaffirmer leur autorité sur la police municipale n'est pas vraiment attribuable à la réforme de la législation policière. Il s'agit de l'amélioration et de la modernisation du système de poursuite pénale dans plusieurs provinces. En effet, au cours des dernières années, les procureurs généraux des provinces ont exercé, par le truchement des procureurs de la Couronne, un contrôle croissant sur les mises en accusation et la conduite des poursuites (voir notamment Gregory, 1979). Comme nous le verrons, cette étape est d'une importance particulière en ce qui concerne le statut juridique de la police, à tel point que dans une affaire récente, on a décidé qu'il s'agissait là d'un facteur crucial dans la détermination de ce statut.

Enfin, l'augmentation des subventions générales ou spéciales accordées directement par les provinces aux municipalités pour payer le coût des services de police a également contribué à rétablir l'autorité des provinces (voir par exemple: Colombie-Britannique, "Task Force . . .", 1978; Ontario, "Provincial-Municipal . . .", 1978; Pukacz, 1978). En fait, il est bien possible que de tous les moyens auxquels les provinces ont eu recours pour rétablir leur autorité en matière de police municipale, celui-ci ait été le plus efficace car, lorsqu'il s'agit de faire fonctionner des services publics aussi coûteux que la police, l'argument pécuniaire est encore celui qui a le plus de poids⁵⁰.

Toutes les étapes de cette évolution vers un plus grand contrôle des provinces sur la police municipale sont pertinentes pour la détermination du statut juridique actuel de la police canadienne, dans la mesure où elles ont contribué à battre en brèche la conception traditionnelle selon laquelle la police est avant tout un service local placé sous la responsabilité des autorités locales, et le constable, un officier local chargé des intérêts de son clocher. Bien que, comme nous le verrons, l'abandon graduel de cette conception traditionnelle en jurisprudence remonte au siècle dernier, la réforme de la législation policière au Canada a donné une base plus solide à la nouvelle conception du statut du constable. Nous reviendrons plus en détail sur cette question.

B. La composition démographique actuelle de la police canadienne

Au cours des trente dernières années, la réforme de la législation policière s'est traduite par des changements importants dans la composition démographique de la police au Canada. Ces changements contribuent à former le contexte dans lequel doit se situer l'étude du statut juridique de la police. En 1977 (l'année la plus récente pour laquelle des statistiques ont été

publiées à ce sujet), un peu plus de 65 000 personnes étaient au service de forces de police établies sous l'empire des diverses lois sur la police au Canada. De ce nombre, 52 303 (80 %) étaient des agents de police assermentés et le reste était constitué par le personnel administratif. Des 52 303 agents de police, un peu plus du quart (27 %) étaient au service de la Gendarmerie royale du Canada, 16 % travaillaient pour les forces de police provinciales (la Sûreté de l'Ontario et la Sûreté du Québec) et 55 % étaient au service des corps de police municipaux ou régionaux constitués en vertu des lois provinciales sur la police⁵¹. Plus du tiers des constables assermentés exerçaient leurs fonctions dans douze zones métropolitaines dont deux (Montréal et Toronto) renaient les services de 20 % de tous les agents de police canadiens. Pour résumer, en 1977, environ deux policiers canadiens sur trois (63 %) étaient au service des cinq grandes forces de police canadiennes, soit la G.R.C., la Sûreté de l'Ontario, la Sûreté du Québec et les forces de police des villes de Montréal et de Toronto (Canada, Statistique Canada, 1978).

Actuellement, il existe environ 450 forces de police distinctes au Canada. À l'exception de la G.R.C., de la Sûreté du Québec et de la Sûreté de l'Ontario, il s'agit de corps de police municipaux ou régionaux dont près des trois quarts sont concentrés au Québec et en Ontario (196 au Québec et 128 en Ontario). En 1977, ces deux provinces employaient 51 % de tous les agents de police au pays. Actuellement, la G.R.C. assume, à titre contractuel, le service de police dans huit des dix provinces canadiennes, de même que dans 192 municipalités situées dans sept de ces huit provinces.

Ces données statistiques illustrent très clairement la tendance qui se dessine en faveur de la centralisation des pouvoirs sur la police au Canada. Contrairement aux autres provinces, la prolifération des forces de police dirigées localement persiste au Québec et en Ontario, encore que l'on ait de plus en plus tendance à fusionner et à régionaliser ces forces de police. La province où l'on a le plus poussé la centralisation est Terre-Neuve, où l'ensemble des services de police relève maintenant directement (et indirectement dans le cas des services contractuels de la G.R.C.) du ministère de la Justice provincial. Il n'y a, en fait, que deux forces de police en fonction dans la province de Terre-Neuve (la G.R.C. et le "Newfoundland Constabulary")⁵², puisqu'en 1979, le *Municipalities Act* (chap. 33, art. 184-186) est venu mettre un terme au fonctionnement et à l'établissement des forces de police municipales⁵³. Au risque de nous répéter, signalons que les tendances que nous venons de décrire sont d'une grande importance dans la détermination du statut juridique actuel de la police au Canada, dans la mesure où elles renforcent la nouvelle conception de la police selon laquelle il n'est plus exact de considérer l'agent de police comme un officier local chargé principalement des intérêts de son patelin.

C. Le statut, la compétence et les attributions de la police

Avant d'entreprendre l'étude du statut juridique actuel de la police au Canada, il nous faut aussi examiner rapidement l'interaction des concepts de compétence, de fonctions et de pouvoirs. Chacun de ces termes présente un éventail d'acceptions et de connotations dans la langue juridique, et il importe de les définir dans le contexte de la police.

Pour ce qui est du terme «statut», on retrouve les définitions suivantes: d'une part, «Situation de fait, position par rapport à la société» (Larousse, 1977: 5769); d'autre part, «Se dit des rapports légaux qui s'établissent entre les hommes en l'absence de tout acte de volonté de leur part, et par suite de la situation seule qu'ils se trouvent occuper dans l'organisation familiale, politique, économique» (Lalande *in* Le Robert, 1974, tome 6). Pour sa part, Fitzgerald indique ce qui suit:

[TRADUCTION]

Le terme statut est employé dans plusieurs sens. Il est employé notamment pour désigner l'état juridique d'une personne, qu'il s'agisse de son statut personnel ou de son statut par rapport à ses biens. Dans ce sens, le statut d'une personne désigne sa position par rapport à la loi, c'est-à-dire l'ensemble de ses droits, responsabilités, obligations et autres rapports juridiques de nature personnelle ou réelle, que cet ensemble soit envisagé d'un point de vue global ou sous un aspect particulier. (1966: 240)

Ainsi, dans le contexte de la police, le terme «statut» désigne un ensemble assez vague de droits, de responsabilités, d'obligations, de pouvoirs et de rapports juridiques avec la société. Il est intéressant de constater que, dans la littérature anglaise sur la question, l'on retrouve rarement l'expression «statut du constable». En effet, on aura remarqué que de façon générale, les auteurs préfèrent parler de l'«office de constable», quitte à décrire ensuite les attributs qui les caractérisent. Il n'en reste pas moins que, pris dans ce sens, le titre de «constable» évoque un statut quelconque, c'est-à-dire un état juridique comportant un ensemble plus ou moins bien défini d'attributs. C'est pour cette raison qu'il devient délicat de définir le «statut de la police» à une époque donnée (y compris son statut actuel) car l'ensemble des attributs juridiques de la police a évolué au cours des siècles, quoique subtilement et graduellement.

Nous avons vu que l'on a associé en Angleterre, de façon constante, le statut de «constable» à celui de la police pendant au moins sept siècles, et que c'est à partir de ce même statut du constable selon le common law que l'on a défini le statut de la police canadienne au cours des dix-huitième et dix-neuvième siècles. Dans le présent chapitre, nous tenterons de voir si cette situation persiste encore au Canada et, dans l'affirmative, dans quelle mesure la législation et la jurisprudence de common law ont modifié ce statut au

vingtième siècle. Au chapitre suivant, nous examinerons les effets du statut juridique actuel de la police sur la responsabilité de celle-ci et sur l'exercice de ses pouvoirs.

Quant au mot «compétence», il est, lui aussi, employé dans plusieurs acceptions très différentes dans la langue juridique. Dans le contexte de la police, il évoque tant les limites territoriales que les limites relatives à la nature de son autorité. On peut donc parler de la compétence d'un policier dans une province ou une municipalité déterminée, de même que de sa compétence à l'égard de certaines catégories d'infractions ou à l'égard de l'application de certaines lois. Ainsi, la compétence consiste, au sens large, dans «l'aptitude d'une autorité publique à faire des actes juridiques» (Dalloz, 1966: 384), et constitue un aspect important du statut de la police.

Puisque la compétence d'un policier s'entend notamment de sa compétence d'attribution, on peut, dans une certaine mesure, définir cette compétence par rapport à ses fonctions et à ses pouvoirs. Par conséquent, pour savoir si un policier en particulier a compétence à l'égard d'une catégorie donnée d'infractions, il faut voir si, dans la loi, ses pouvoirs et ses fonctions sont définis de façon qu'il soit chargé de l'application de la loi en question et qu'il ait les pouvoirs nécessaires à cette fin. Ainsi, à l'instar de sa compétence, les fonctions et les pouvoirs d'un policier sont des éléments importants de son statut. Toutefois, s'ils sont les manifestations de ce statut, ils ne suffisent pas à le définir complètement.

Il n'en demeure pas moins, cependant, qu'il est important de saisir le sens et l'interaction de ces concepts pour comprendre le statut de la police et ce, pour deux raisons. Premièrement, il n'est pas rare que dans les lois, le statut d'une personne soit défini spécifiquement en termes de compétence, de fonctions et de pouvoirs, d'une façon qui frôle la tautologie. On en retrouve, à l'article 2 du *Code criminel*, un exemple particulièrement pertinent pour notre étude puisque l'on y définit le statut de l'«agent de la paix» aux fins de l'application du *Code*. Voici la teneur de cette disposition:

«agent de la paix» comprend

...

c) un officier de police, un agent de police, huissier, constable, ou autre personne employée à la préservation et au maintien de la paix publique ou à la signification ou à l'exécution des actes judiciaires au civil,...

Aux termes du *Code criminel*, le statut d'«agent de la paix» comporte toute une panoplie de pouvoirs (en matière d'arrestation par exemple, article 450 *C.cr.*), de fonctions (par exemple, mettre sous garde une personne arrêtée par un citoyen lorsqu'elle lui est livrée, et déterminer si elle doit être remise en liberté ou si elle doit être conduite devant un juge de paix, paragraphe 454(1) *C.cr.*) et d'immunités (notamment, dans certaines circonstances, à l'égard de poursuites civiles ou pénales, article 25 *C.cr.*). De plus, le statut d'agent de la paix modifie considérablement les rapports du titulaire avec les autres citoyens. Par exemple, les voies de fait constituent une infraction beaucoup

quelque peu singulière: le statut d'un policier détermine ses pouvoirs et ses fonctions mais, en même temps, ses pouvoirs et ses fonctions peuvent aussi déterminer son statut⁵⁴.

L'autre principe important qui ressort des décisions susmentionnées est que, au Canada, le statut de «constable» ne correspond pas toujours au statut d'«agent de la paix» ou, à tout le moins, à la définition qu'en donne le *Code criminel*. Cela nous amène à la seconde raison pour laquelle il est important de bien comprendre les relations complexes qui existent entre la compétence, les pouvoirs, les fonctions et le statut de la police. Cette raison est que certaines lois prévoyant la nomination de policiers semblent définir leur statut indirectement en termes de compétence, de fonctions, de pouvoirs, etc. La loi de l'Alberta en est un bon exemple. Contrairement aux lois antérieures de cette province (voir par exemple l'article 17 du *Police Act* de 1971, chap. 85), les membres des forces de police municipales de cette province ne sont nulle part désignés par le terme «constable», mais plutôt par l'expression [TRADUCTION] «membre d'un corps de police municipal⁵⁵». Lorsqu'il s'agit de déterminer le statut de ces policiers municipaux, on est en droit de se demander s'ils possèdent le statut de «constable». Au risque de surprendre les membres des corps de police municipaux de l'Alberta qui tous les jours se font appeler «constables» comme leurs homologues des autres provinces, nous croyons que même si une personne porte, à des fins administratives, un titre comme celui de «constable», il est extrêmement douteux que cela suffise, en l'absence d'une disposition législative expresse à cet effet, à lui conférer le statut de «constable» avec tous ses attributs⁵⁶.

Dans ces conditions, il semble que la seule façon de vérifier si les membres des corps de police municipaux de l'Alberta ont le statut de «constable», soit d'interpréter les dispositions de la loi qui définissent leur compétence et leurs fonctions. En l'occurrence, il s'agit de l'article 31 de la loi, dont voici la teneur:

[TRADUCTION]

31. (1) Tout membre d'un corps de police a le pouvoir et le devoir de:

- (a) remplir toutes les fonctions assignées aux agents de la paix en ce qui concerne
 - (i) le maintien de la paix,
 - (ii) la prévention des crimes et des infractions aux lois en vigueur dans la province de l'Alberta, et
 - (iii) l'arrestation des criminels, délinquants et autres personnes qui peuvent légalement être mises sous garde, et
- (b) au même titre qu'un agent de la paix, exécuter tous les mandats et accomplir toutes les fonctions et significations s'y rapportant, conformément aux lois en vigueur dans la province de l'Alberta.

(2) Le membre d'un corps de police municipal a, dans l'exercice de ses fonctions à titre de membre du corps de police municipal dont il fait partie, ou dans l'exécution d'une directive émise conformément au paragraphe (3), compétence pour agir dans toute la province⁵⁷.

On aura noté que cette disposition ne déclare pas qu'un policier municipal de l'Alberta est effectivement un «agent de la paix». Elle dit tout simplement qu'il doit [TRADUCTION] «remplir toutes les fonctions assignées aux agents de la paix», dans les cas énumérés. Peut-on alors s'autoriser de cette disposition pour affirmer catégoriquement que le statut d'un policier municipal dans la province de l'Alberta est celui d'un «constable» ou d'un «agent de la paix»? De toute évidence, une telle allégation ne peut être faite qu'à partir d'un examen de la nature et de l'étendue de la compétence et des fonctions que la loi attribue au policier en question. Ainsi, la loi de l'Alberta montre à quel point il peut être difficile de définir de façon claire et certaine le statut de la police. À ce propos, il est à noter que même le serment d'office que doivent prêter tous les membres d'un corps de police en Alberta avant d'entrer en fonction, et dont on pourrait s'attendre à ce qu'il fournisse de précieux renseignements au sujet du statut juridique de ceux-ci, n'indique pas le nom de la charge conférée. Il semble que lors de la prestation du serment, la personne qui prête serment ou celle qui le reçoit doit insérer le nom de la charge en question (voir le *Oaths of Office Act*, R.S.A. 1980, chap. O-1).

La compétence, les fonctions et les pouvoirs d'un policier sont donc des indices précieux de son statut qui, la plupart du temps, n'est pas formulé en détail dans la loi en vertu de laquelle le policier est nommé. Par ailleurs, avec l'adoption par toutes les provinces et par le Parlement fédéral de lois prévoyant l'établissement et le maintien de forces de police, il ne fait aucun doute que, de nos jours, celles-ci n'ont d'autre statut que celui que leur confèrent les lois qui les créent: voir les notes de M. le juge Turgeon dans l'affaire *Bisailon c. Keable et le Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 316, à la page 319. Par conséquent, ce sont ces lois modernes que nous devons maintenant examiner.

D. Les dispositions législatives relatives au statut de la police

1. La législation policière

Les premières dispositions législatives que nous devons examiner en vue de définir le statut juridique de la nouvelle police au Canada sont celles qui portent directement sur la création et le maintien des forces de police. Sous cette rubrique, nous étudierons les lois suivantes: la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, les lois provinciales sur la police de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard⁵⁸;

par ailleurs, nous étudierons également la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la ville de Winnipeg* en ce qui concerne le Manitoba, le *Newfoundland Constabulary Act* pour ce qui est de Terre-Neuve⁵⁹ et enfin, la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* pour le Québec⁶⁰. Pour commencer, nous nous contenterons d'examiner le statut des membres réguliers des forces établies en vertu de ces lois. Nous traiterons plus loin, dans une section distincte, du statut particulier des chefs de police, commissaires et autres dirigeants des forces de police.

(a) *La Gendarmerie royale du Canada*

Puisque la Gendarmerie royale du Canada fournit, à titre contractuel, ses services à huit provinces de même qu'à 192 municipalités à l'intérieur de ces mêmes provinces, les législations policières de ces dernières ainsi que les accords en vertu desquels la G.R.C. fournit ses services doivent, au même titre que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, être pris en considération en vue de déterminer le statut des membres de la G.R.C.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit que, d'une part, le gouverneur en conseil peut nommer des «officiers» dont il détermine le grade (paragraphe 6(3)) et que, d'autre part, le Commissaire doit nommer les «membres de la Gendarmerie autres que les officiers» (paragraphe 7(1)). Il est clair que tant les officiers que ceux qui détiennent un autre rang sont «membres de la Gendarmerie» aux fins de la loi. En outre, il est prévu au paragraphe 7(4) de la Loi que le Commissaire peut désigner comme «agent de la paix» tout membre de la Gendarmerie. Par ailleurs, les dispositions de l'article 11 traitent des employés civils, tout en précisant que ceux-ci ne sont pas «membres de la Gendarmerie». Les employés civils ne peuvent donc pas être désignés comme «agents de la paix» en vertu du paragraphe 7(4). Aux termes de l'article 15, chaque membre de la Gendarmerie, qu'il soit agent de la paix ou non, doit s'engager par serment à accomplir et à remplir «avec fidélité, diligence et impartialité les devoirs qui [lui] incombent en qualité de membre de la Gendarmerie royale du Canada». Mentionnons que si les fonctions des membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix sont formulées expressément par la loi (art. 18), celles des autres membres ne le sont pas.

Les paragraphes 17(3) et 17(4) de la loi précisent ce qui suit:

(3) Tout officier ainsi que toute personne nommée par le Commissaire aux termes de la présente loi pour être agent de la paix sont des agents de la paix dans toute partie du Canada et jouissent de tous les pouvoirs, de toute l'autorité, de toute la protection et de tous les privilèges que les lois accordent à un agent de la paix.

(4) Tout officier, comme tout membre nommé par le Commissaire pour être agent de la paix, jouit, à l'égard de la législation fiscale du Canada, de tous les droits, privilèges et immunités d'un préposé de la douane et de l'accise, y compris

le pouvoir d'effectuer des saisies d'effets pour infraction à la législation fiscale et de déposer des dénonciations dans des poursuites intentées en vue du recouvrement des amendes à cet égard.

Il ressort clairement de ces dispositions que les membres de la Gendarmerie se divisent en deux catégories. Aux membres de la première catégorie, la loi accorde expressément le statut d'«agent de la paix». En revanche, elle ne définit nulle part le statut des membres de la seconde catégorie (ceux qui ne sont pas agents de la paix). Par ailleurs, elle ne confère à aucun des membres, en termes explicites, le statut de «constable».

En plus de conférer le statut d'«agent de la paix» aux officiers et aux membres de la Gendarmerie désignés comme tels par le Commissaire, la loi énonce ce qui suit aux paragraphes 17(1) et (2):

(1) Le Commissaire, comme chaque sous-commissaire, commissaire adjoint ou surintendant principal, est d'office un juge de paix investi de tous les pouvoirs de deux juges de paix.

(2) Chaque surintendant, comme chaque autre officier désigné par le gouverneur en conseil, est d'office juge de paix.

On peut d'ores et déjà prévoir qu'il est impossible de parler de façon générale du statut juridique des membres de la Gendarmerie royale du Canada puisque l'on peut identifier parmi ceux-ci quatre catégories distinctes, chacune comportant un statut spécifique:

- (1) les officiers qui sont «agents de la paix» et qui sont d'office des juges de paix investis de tous les pouvoirs de deux juges de paix;
- (2) les officiers qui sont des «agents de la paix» et qui sont d'office juges de paix;
- (3) les officiers et les autres membres qui sont tout simplement des «agents de la paix»;
- (4) les autres membres de la force⁶¹.

Il est à noter que les dispositions du paragraphe 17(4) de la loi ne disent pas que les membres de la Gendarmerie qui sont agents de la paix sont de ce fait des préposés de la douane et de l'accise, mais plutôt qu'ils jouissent «de tous les droits, privilèges et immunités d'un préposé de la douane et de l'accise». Toutefois, cette distinction a peu d'intérêt pratique puisque tant la *Loi sur les douanes* (S.R.C. 1970, chap. C-40, par. 2(1)) que la *Loi sur l'accise* (S.R.C. 1970, chap. E-12, art. 2) précisent que *tous* les membres de la Gendarmerie royale du Canada (qu'ils soient agents de la paix ou non) sont des «officiers» au sens des lois qui traitent de douane et d'accise. Il n'en reste pas moins qu'à la lecture du paragraphe 17(4), on voit combien il peut être difficile parfois de déterminer si une disposition de ce genre vise à conférer un statut complet ou seulement certains attributs. Si ce n'était les dispositions de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'accise* susmentionnées, on pourrait se demander si, en vertu du paragraphe 17(4) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, un officier de la Gendarmerie a le statut d'un préposé de la douane

aux fins, par exemple, de poursuivre une personne qui, en arrivant à la frontière, n'a pas déclaré certains biens. En effet, il s'agit là d'un cas où c'est le statut de l'officier qu'il importe de connaître et non seulement ses «droits, privilèges et immunités». Nous verrons que dans la législation canadienne qui traite de la police, les dispositions qui, à l'instar du paragraphe 17(4), ne font que conférer certains attributs d'un statut donné, sont légion. Bien qu'elles ne soient censément pas adoptées dans le but de conférer plus de pouvoirs que ceux que l'on considère comme absolument nécessaires, de telles dispositions posent parfois des difficultés considérables lorsqu'il s'agit de déterminer avec précision le véritable statut juridique de la police, sans parler des conséquences que cela peut entraîner pour les citoyens qui ont affaire à la police.

Comme nous l'avons mentionné au premier chapitre, le statut d'«agent de la paix», que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère à la plupart des membres de la Gendarmerie, a été reconnu pendant des siècles comme l'élément fondamental de l'office de constable, et tire ses origines du statut de «conservateur de la paix» suivant le common law. De fait, les tribunaux américains ont jugé que les termes «conservateur de la paix» et «agent de la paix» sont synonymes (*Ex parte Levy* (1942), 204 Ark. 657; 163 S.W. 2d 529, à la p. 532) et désignent en général des personnes [TRADUCTION] «nommées pour maintenir la paix et arrêter les personnes convaincues ou soupçonnées de crime» (*Vandiver v. Endicott* (1959), 215 Ga. 250, à la p. 251; 109 S.E. 2d 775, à la p. 777)⁶². Cependant, malgré son caractère fondamental en ce qui concerne le statut juridique de la police, le statut d'«agent de la paix» demeure, en droit, un concept vaguement défini par la loi et qui n'a jamais été approfondi par les tribunaux. Cela est partiellement dû au fait que cette définition dépend elle-même de la notion de «paix» qui, comme nous l'avons vu au premier chapitre, est aussi très mal définie en common law. Tout récemment, en avril 1981, la Cour d'appel de l'Angleterre faisait les remarques suivantes:

[TRADUCTION]

Même si l'on remonte jusqu'au dix-huitième siècle, on retrouve en jurisprudence très peu de définitions exhaustives du terme «violation de la paix». La jurisprudence plus ancienne présente un certain intérêt mais doit être utilisée avec circonspection pour établir le sens moderne de ce terme car dans la seconde moitié du vingtième siècle, le maintien de la paix a posé des problèmes gigantesques qui ont agi sur l'évolution de ce domaine du common law. (Le lord juge Watkins, dans l'arrêt *R. v. Howell*, *The Times*, Law Report, 13 avril 1981, p. 17)

De nos jours, bien entendu, les dispositions législatives qui énoncent les principaux attributs du statut de l'«agent de la paix» se retrouvent littéralement par centaines au Canada, les plus connues étant celles du *Code criminel* dont nous avons déjà parlé dans ce chapitre. Un inventaire récent révèle que pas moins de 162 lois fédérales confèrent le statut d'«agent de la paix» à différents fonctionnaires⁶³. À ce propos, une Commission d'enquête établie récemment a fait le commentaire suivant dans son rapport:

La Commission ferait toutefois montre de négligence si elle ne signalait pas qu'une révision de cette prolifération de textes législatifs est désirable, sinon essentielle. Le besoin de cette révision, que ce soit d'un point de vue constitutionnel ou autre, est manifeste: il n'est guère besoin d'insister. (Canada, Commission d'enquête . . . 1981: 95)

Pour autant que nous sachions, on n'a jamais procédé à un inventaire semblable en ce qui concerne les textes législatifs provinciaux ou municipaux qui portent sur le statut d'agent de la paix. Il ne fait aucun doute que si l'on effectuait un tel relevé, il ne ferait que corroborer l'existence des difficultés que l'on rencontre à vouloir définir ce statut avec un minimum de précision. Par ailleurs, puisque l'article 17 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* précise que les membres de la Gendarmerie qui sont des agents de la paix «jouissent de tous les pouvoirs, . . . que les lois accordent à un agent de la paix» (en anglais "by law"), cela signifie que ces membres ont non seulement le statut d'agent de la paix tel qu'il est défini par la multitude de dispositions législatives qui existent sur la question, mais éventuellement tous les attributs que ce statut comporte encore en common law⁶⁴. Le caractère vague de la définition de ce statut en common law ne fait qu'ajouter à la difficulté de déterminer avec exactitude le statut juridique actuel de la police. Nous avons déjà décrit au premier chapitre le statut traditionnel du «conservateur de la paix», pour autant qu'il s'applique aux constables (voir notamment les pages 12 à 14 et 28 à 34). Au surplus, le fait que la loi ne confère plus aux officiers ni aux membres de la Gendarmerie le statut de «constable» met en doute l'applicabilité de la définition du statut d'«agent de la paix» en common law à leur égard. Comme Lambard l'a souligné (1581-1582: Chap. 3), le statut de «conservateur de la paix» a été attribué à une grande variété de personnes dont les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités variaient selon l'office qu'elles occupaient.

(b) *Les services contractuels
de la Gendarmerie royale du Canada*

Lorsque, en vertu d'une convention, la Gendarmerie royale du Canada fournit des services de police dans une province, les dispositions de la législation policière de cette province contribuent, avec les dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, à déterminer le statut des membres qui y travaillent. Ces services contractuels de police sont fournis en vertu de conventions écrites officielles qui sont conclues entre, d'une part, le solliciteur général du Canada et, d'autre part, soit le ministre provincial responsable de la police (dans le cas de services pour la province), soit les autorités de la municipalité en cause (dans le cas de services pour une municipalité)⁶⁵. La validité de ces conventions est sanctionnée par l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et par des dispositions analogues dans les lois provinciales sur la police. Dans plusieurs cas, ces dernières confèrent aux membres de la G.R.C. qui agissent en vertu de telles conventions, le statut de policier provincial ou municipal, selon le cas. Par exemple, voici la teneur du

paragraphe 12(4) du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse (S.N.S. 1974, chap. 9) dans lequel il est question de conventions relatives aux services de police provinciale:

[TRADUCTION]

Durant la période où la convention visée au paragraphe (3) ou toute convention conclue en vertu du paragraphe (1) est en vigueur, tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada, y compris le Commissaire, les officiers, les sous-officiers et les simples membres, sont d'office des constables provinciaux et jouissent de tout le pouvoir, de toute l'autorité, de toute l'immunité, de toute la protection et de tous les privilèges que les textes législatifs, y compris la présente Loi, confèrent aux constables provinciaux.

Par ailleurs, le paragraphe 11(6) de la loi énonce ce qui suit:

[TRADUCTION]

Tout constable provincial a le pouvoir et l'autorité nécessaires pour appliquer les textes législatifs de la province et pour agir en vertu de ceux-ci, et dans tout texte législatif, loi, règlement, ordonnance ou règlement municipal, toute mention relative à un agent de police, à un agent de la paix, à un constable, à un inspecteur ou à toute autre personne portant un titre semblable doit être interprétée de façon à viser également un constable provincial.

Les dispositions du paragraphe 18(3) de la loi prévoient ce qui suit au sujet des accords relatifs aux services de police dans les municipalités:

[TRADUCTION]

Durant la période où une convention conclue en vertu du présent article est en vigueur, les officiers et autres membres du corps de police établi sont des agents de police de la municipalité en cause.

Au paragraphe 16(2) de la loi, le statut d'agent de police municipal est défini de la façon suivante:

[TRADUCTION]

Tout agent de police municipal a le pouvoir et l'autorité d'un constable provincial au sens de la présente Loi

a) dans les limites de la municipalité pour laquelle il a été nommé, et

b) dans toute la province lorsqu'il agit en dehors de la municipalité pour laquelle il a été nommé, soit à la demande du procureur général, soit lorsqu'il assiste un constable provincial ou un membre de la Gendarmerie royale du Canada qui est d'office un constable provincial, ou soit lorsqu'il enquête sur une affaire qui a pris naissance dans la municipalité pour laquelle il a été nommé ou poursuit une personne qui s'est enfuie de cette municipalité.

Ainsi, aux termes du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, le statut des membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services dans cette province en vertu d'une entente, est défini par rapport au statut de constable provincial et d'agent de police municipal nommés en vertu de cette loi. En revanche, le *Police Act* de la Saskatchewan n'établit pas de force de police provinciale en tant que telle, de sorte que le statut des membres de la G.R.C. qui y fournissent des services de police à titre contractuel, n'est pas défini par rapport à celui des autres agents de police de la province. Le statut des membres de la G.R.C. est énoncé au paragraphe 3(3) de la loi, dont voici la teneur:

[TRADUCTION]

Durant la période où une convention conclue en vertu du paragraphe (1) est en vigueur, les membres de la Gendarmerie royale du Canada sont des agents de la paix et doivent s'acquitter de toutes les fonctions qui incombent ou peuvent incomber aux agents de la paix ou aux constables en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention des crimes et l'application des lois en vigueur dans la province, et ils ont l'autorité nécessaire à cette fin.

Par contraste, l'article 5 de la loi, qui traite des accords qui interviennent entre le gouvernement fédéral et les municipalités, prévoit tout simplement ceci:

[TRADUCTION]

durant la période où une telle convention est en vigueur, les membres de la Gendarmerie royale du Canada jouissent de tous les pouvoirs que la municipalité ou une loi en vigueur dans la province confère aux constables ou aux agents de la paix.

Il est difficile de savoir quelle importance il faut accorder à la dissemblance du libellé de ces deux dispositions (dans un cas, la loi prévoit que les membres de la G.R.C. sont effectivement des agents de la paix, tandis que dans l'autre, elle déclare tout simplement qu'ils peuvent exercer les pouvoirs des agents de la paix et des constables).

Par ailleurs, dans le *Police Act* de la Colombie-Britannique, on a adopté une approche différente pour définir le statut des membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services en vertu d'une convention. Voici ce qui est prévu à l'alinéa 16(2)b) de la loi:

[TRADUCTION]

sous réserve des termes de la convention, tout membre de la Gendarmerie royale du Canada est réputé être un constable provincial.

Or, le statut du constable provincial est défini au paragraphe 15(1) de la loi:

[TRADUCTION]

Sous réserve des règlements et des directives du Commissaire, tout constable provincial ou tout constable provincial spécial a, dans l'exercice des fonctions liées à sa charge, compétence dans toute la province pour exercer les pouvoirs, fonctions, privilèges et responsabilités qu'un constable ou un agent de la paix est tenu ou est en droit d'exercer en vertu de la loi ou d'un règlement.

Il est prévu au paragraphe 16(2) de la loi que, durant la période où une convention est en vigueur, le commandant divisionnaire de la Gendarmerie royale du Canada est réputé être le commissaire de la force de police provinciale. Il semble donc que par l'effet conjugué des articles 15 et 16 de la loi, le statut des membres de la G.R.C. qui agissent dans la province à titre contractuel, soit régi non seulement par les règlements adoptés en vertu de la loi et les directives du commandant divisionnaire, mais aussi par la convention elle-même. On peut difficilement imaginer une façon plus complexe de définir le statut d'un agent de police.

À ce propos, les conventions qui interviennent entre les ministres fédéraux et provinciaux, en matière de services contractuels de police, con-

tiennent habituellement deux clauses standard qui sont particulièrement pertinentes. En voici la teneur:

3. La gestion interne du Service de police provincial ainsi que l'administration de la justice et la mise en application des méthodes auxquelles ont recours les agents de la paix demeurent sous le contrôle du Canada.

4. (1) Aux fins de la présente convention, le Commandant du Service de police provincial exerce ses fonctions, en vue d'administrer la justice dans la province, sous la direction du procureur général.

(2) Aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée comme limitant de quelque façon les pouvoirs du procureur général relatifs à l'administration de la justice dans la province⁶⁶.

On retrouve des dispositions fondamentalement semblables dans les accords relatifs aux services de police municipaux sauf que, dans ce cas, il est prévu que dans l'application des règlements de la municipalité, le membre chargé du service de police doit «agir sous l'autorité de l'administrateur principal de la municipalité».

Il est bon de rappeler que le statut qui est dévolu à un membre de la G.R.C. par la législation policière de la province à la suite de la conclusion d'une convention, se superpose à celui que lui confère la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*; il ne le remplace pas. C'est là l'essence du paragraphe 41(3) du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard:

[TRADUCTION]

Rien dans la présente loi ne modifie la nomination ou le statut d'une personne qui est membre de la Gendarmerie royale du Canada.

L'addition du statut de «policier contractuel» à celui que possèdent déjà les membres de la G.R.C. en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soulève des problèmes complexes qui sont encore loin d'avoir été résolus. En effet, les éléments du statut additionnel qui résulte de la convention pourraient éventuellement entrer en conflit avec ceux du statut original des membres de la G.R.C. Bien que de tels conflits soient susceptibles de surgir à l'égard d'un grand nombre de questions, c'est sur les plans de la responsabilité politique et de la soumission aux mécanismes disciplinaires qu'on les rencontre le plus souvent. Indépendamment de la question de savoir quel degré de contrôle une autorité politique dûment constituée peut légalement exercer sur les policiers en général (nous reviendrons sur cette question au prochain chapitre), on est en droit de se demander, dans le cas des services contractuels de la G.R.C., qui, au juste, a l'autorité nécessaire pour exercer un tel contrôle. Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le Commissaire de la Gendarmerie, «sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant». À cette fin, les dispositions de l'article 21 prévoient que «le gouverneur en conseil peut édicter des règlements» et que «le Commissaire peut édicter des règles, appelées «ordres permanents»». En tant que membre de la Gendarmerie, l'officier de la G.R.C. est évidemment soumis au

contrôle, aux règles et aux règlements susmentionnés. Par conséquent, aucune convention conclue par le Ministre fédéral en vertu des dispositions de l'article 20 de la loi ne peut porter atteinte à l'autorité du gouverneur en conseil, du Ministre ou du Commissaire.

Dans la plupart des provinces qui ont recours aux services contractuels de la G.R.C., les dispositions des lois sur la police sont libellées de façon à ne conférer aux procureurs généraux de ces provinces aucun droit ou autorité sur la direction et le contrôle des membres de la G.R.C. Toutefois, nous avons vu qu'en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique, «sous réserve des termes de la convention», la Gendarmerie royale du Canada est réputée être une force de police provinciale, les membres de la Gendarmerie sont réputés être des constables provinciaux et le commandant divisionnaire est réputé être le commissaire de cette force de police provinciale. Nous avons vu également qu'aux termes des clauses standard que l'on retrouve dans les conventions en question, le «Commandant du Service de police provincial» doit, sous certains rapports, agir «sous la direction du procureur général». Par ailleurs, les dispositions du paragraphe 13(1) de la loi, dont voici le libellé, entrent également en jeu:

[TRADUCTION]

Sous la direction du Ministre, le Commissaire est chargé de la surveillance générale de la force provinciale et doit accomplir les autres fonctions et devoirs qui lui sont assignés par un règlement ou par une loi, y compris la présente Loi.

Il est clair que lorsqu'elles sont lues conjointement avec la convention, ces dispositions de la loi prêtent à controverse. En tant que membres de la Gendarmerie royale du Canada, le commandant divisionnaire et les autres membres qui agissent dans la province par suite d'une convention, sont, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, soumis au contrôle et à la gestion du Commissaire de la Gendarmerie, sous la direction du solliciteur général. Cependant, à titre de commissaire de la force de police provinciale, le commandant divisionnaire de la G.R.C. en Colombie-Britannique est, d'une part, en vertu de la convention, soumis à la direction du procureur général de la province «en vue d'administrer la justice dans la province» et, d'autre part, en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique et dans la mesure où la convention le permet, se trouve sous la direction du procureur général de la province, aux fins de la surveillance générale de la force de police provinciale. De même, en tant que constables provinciaux, les membres de la G.R.C. qui fournissent leurs services en Colombie-Britannique en vertu d'une convention, sont, par l'effet conjugué de la convention et du *Police Act*, soumis à la surveillance générale de leur commandant divisionnaire, sous la direction du procureur général de la province, et dans la mesure permise par la convention. Le statut des membres de la G.R.C. en vertu du *Police Act* de la Colombie-Britannique est donc susceptible d'entrer en conflit avec leur statut en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada*, puisqu'il pourrait arriver que les directives émises légalement par le solliciteur général du Canada soient en contradiction avec celles que donne tout aussi légitimement le procureur général de la province.

Bien que cette source de conflits éventuels soit encore plus flagrante en Colombie-Britannique, à cause de la formulation du *Police Act*, le problème n'est nullement limité à cette province. Car même lorsque les dispositions de la loi de la province en question ne prêtent pas à ce genre de conflit, il peut toujours y avoir incompatibilité entre les termes de la convention (qui accordent certains pouvoirs de direction au procureur général de la province) et les dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (laquelle confère au solliciteur général du Canada, au Commissaire de la G.R.C. et au gouverneur en conseil le contrôle et la gestion de la force de police). Ces conflits pourraient être évités s'il était possible, dans tous les cas, d'établir une distinction très nette entre les décisions qui concernent le contrôle et la gestion de la force, et celles qui concernent l'administration de la justice dans la province par la force de police. Mais comme deux commissions d'enquête provinciales l'ont montré, si une telle distinction est possible en théorie, elle demeure en pratique presque impossible à faire et à justifier (voir Alberta, Commission of Inquiry . . . , 1978 et Nouveau-Brunswick, Commission d'enquête . . . , 1978).

Trois décisions récentes portent sur différents aspects de ce problème. Dans l'affaire *Re Ombudsman Act* ([1974] 5 W.W.R. 176), le juge Bayda de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan fut appelé à déterminer si la G.R.C. agissant dans cette province en vertu d'une convention, pouvait être considérée comme un «service» ("department") ou une «institution gouvernementale» ("agency of government"), de façon que les membres de la G.R.C. soient assujettis aux enquêtes menées par l'ombudsman de la province. Puisqu'elle est fondée sur les dispositions spécifiques de la loi provinciale en question, la décision est forcément d'un intérêt limité en ce qui concerne le statut juridique (en l'occurrence, le statut constitutionnel) des membres de la G.R.C. qui agissent dans une province par suite d'une convention. Toutefois, en élaborant les motifs de sa décision, le juge Bayda a analysé les effets des termes de la convention en ce qui concerne l'autorité qu'a le procureur général de la province sur le commandant divisionnaire dans certaines circonstances. Voici ses observations à ce sujet:

[TRADUCTION]

Voici le but et la raison d'être du paragraphe 6: lorsqu'une force de police doit assumer le service de la police dans certaines régions de la province, le chef de cette force doit nécessairement discuter des politiques à suivre avec un représentant quelconque des autorités de la province, et obtenir de ces autorités des directives sur le plan des politiques d'application des lois en vigueur dans la province. Le paragraphe 6 énonce que, dans ce cas, c'est au procureur général de la province et non à un autre ministre, personne ou groupe de personnes que le chef divisionnaire ou commandant doit s'adresser. (p. 181)

Le juge Bayda en est arrivé à la conclusion que cette disposition ne faisait pas du commandant divisionnaire et des membres de la force des «officiers publics» de la Couronne du chef de la province de la Saskatchewan, et que le *Saskatchewan Provincial Police Act* (R.S.S. 1965, chap. 114, qui a, par la suite, été remplacé par le *Police Act* actuel) n'avait pas pour effet [TRADUCTION] «de modifier d'une façon quelconque le statut des membres de la

Gendarmerie qui fournissent leurs services dans la province de la Saskatchewan par suite d'«arrangements» (Ibid.). Cependant, contrairement au *Police Act* actuel, la loi de l'époque ne contenait aucune disposition de la nature de celles que nous venons de citer, concernant le statut des membres de la G.R.C. qui agissent dans la province à titre contractuel. Par conséquent, il n'est pas certain que cette dernière conclusion du juge Bayda eût été la même si elle avait été tirée à la lumière des dispositions de la loi actuelle. Au demeurant, même si le juge Bayda a conclu qu'en l'occurrence, les termes de la convention ne conféraient pas aux membres de la G.R.C. le statut d'«officier public» de la Couronne provinciale (les termes du *Ombudsman Act* qu'il devait interpréter l'obligeaient à trancher cette question), on ne peut en déduire que la convention n'a aucun effet sur le statut des membres de la G.R.C. puisqu'il n'a pas approfondi cette question⁶⁷. Il n'a pas non plus examiné les possibilités de conflit entre les termes de la convention et les dispositions des articles 5 et 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Par conséquent, bien que cette décision puisse sembler intéressante à première vue, elle est de peu d'utilité pour la présente étude.

Dans l'affaire *Le procureur général du Québec et Keable c. Le procureur général du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218, la Cour suprême du Canada devait décider si, dans le cadre d'une enquête portant sur des actes répréhensibles que l'on reprochait à trois forces de police, dont la G.R.C., une commission d'enquête provinciale pouvait examiner des questions liées à l'administration générale du corps de police fédéral. Il importe de noter que les activités de la G.R.C. qui faisaient l'objet de l'enquête avaient eu lieu au Québec, c'est-à-dire dans un province qui n'a pas recours aux services contractuels de la G.R.C. Par conséquent, cette décision n'a d'intérêt par rapport aux situations juridiques qui résultent des conventions dont nous avons parlé, que par analogie. La Cour suprême du Canada a décidé qu'une commission d'enquête provinciale ne pouvait valablement faire enquête sur l'administration de la G.R.C. En rendant le jugement de la majorité, M. le juge Pigeon a souligné que lorsqu'une commission provinciale tente d'enquêter sur les méthodes généralement utilisées par la G.R.C. ou sur «les règles et les méthodes» que celle-ci emploie, cela revient en fait à enquêter sur «un aspect important de son administration» (Ibid.), et outrepassé la compétence constitutionnelle de la province. Par contre, bien qu'il ait souscrit aux conclusions de la majorité, M. le juge Estey a fait, dans ses motifs minoritaires, des commentaires qui ne manquent pas de pertinence à l'égard de la situation qui existe dans les provinces qui ont recours aux services contractuels de la G.R.C. Il a fait les remarques suivantes au sujet du droit qu'ont les provinces «d'enquêter sur les activités de la police provinciale et municipale chargée de prévenir et de réprimer le crime et d'appliquer le droit criminel»:

Ce droit ou pouvoir de la province, par rapport au par. 92(14), ne peut conduire, par des moyens détournés, au droit d'enquêter sur un organisme fédéral valablement établi, y compris une organisation policière fédérale. Cela ne veut pas dire pour autant que, si les membres de la police fédérale enfreignent le droit criminel, les organismes provinciaux habituellement chargés des enquêtes criminelles et de

l'application de la loi dans la province ne peuvent prendre les mesures voulues, comme dans le cas de toute autre personne. *Il se peut que d'autres principes s'appliquent dans le cas des provinces qui ont conclu des ententes contractuelles ou autres avec le gouvernement fédéral pour le maintien des forces de l'ordre, mais il ne s'agit pas de cela en l'espèce.* (p. 258-259 – C'est nous qui soulignons.)

M. le juge Estey laisse donc sous-entendre que la prestation de services de police aux provinces, à titre contractuel, pourrait éventuellement avoir certains effets sur le statut des membres de la G.R.C., dans la mesure où elle aurait pour effet de les assujettir aux enquêtes et aux études menées par les provinces. Toutefois, ce commentaire n'est en fait qu'une opinion incidente, et non un élément essentiel de la décision. Par ailleurs, signalons que M. le juge Spence a souscrit à l'opinion de M. le juge Estey.

En revanche, les décisions rendues par la Cour d'appel de l'Alberta et la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Le procureur général de l'Alberta et autre c. Putnam et Cramer et le Procureur général du Canada et autres*, [1980] 5 W.W.R. 83 (C.A. Alberta) et [1981] 2 R.C.S. 267 (Cour suprême du Canada), portent directement sur les questions qui font l'objet de la présente étude. Il s'agissait, en l'espèce, de déterminer la validité de l'article 33 du *Police Act* de l'Alberta. Cette disposition autorisait le "Alberta Law Enforcement Appeal Board" à connaître de l'appel des décisions du commandant divisionnaire de la G.R.C. agissant en Alberta en vertu d'une convention, concernant la conduite des membres de la force dans l'exercice de leurs fonctions et la façon dont ils s'acquittaient de ces fonctions. Dans un jugement unanime s'étayant sur l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Keable* dont nous venons de parler, la Cour d'appel de l'Alberta a conclu que la disposition en question était *ultra vires* des pouvoirs de la province, parce qu'elle permettait à cette dernière de s'immiscer dans la gestion interne de la G.R.C. La Cour a en outre examiné les termes de la convention intervenue entre le procureur général de l'Alberta et le solliciteur général du Canada à l'égard des services contractuels de police de la G.R.C. en Alberta. Le juge en chef McGillivray en est venu à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]

Je ne vois rien dans les termes de la convention qui justifie l'application des dispositions du *Police Act* aux membres de la G.R.C. En fait, si la convention contenait effectivement une telle disposition, celle-ci donnerait prise aux mêmes critiques que le *Police Act* qui, dans une certaine mesure, permet une ingérence de la province dans la gestion interne de la G.R.C. (p. 89).

La Cour semble donc avoir confirmé que les termes d'une telle convention ne peuvent porter atteinte à l'autorité que les articles 5 et 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confèrent au Commissaire de la Gendarmerie, au solliciteur général du Canada et au gouverneur général en conseil sur le contrôle et la gestion de la Gendarmerie.

C'est avec une majorité de huit contre un que la Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Putnam et Cramer* ([1981] 2 R.C.S. 267). Lors de l'audition en Cour suprême, six des

sept procureurs généraux provinciaux qui sont intervenus ont prétendu qu'il fallait établir une distinction entre l'enquête relative à une plainte (déposée à l'encontre d'agents de la G.R.C. agissant dans une province) et les sanctions disciplinaires imposées par suite d'une telle enquête. Les intervenants ont soutenu que même si une province n'avait pas le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux agents de la G.R.C., elle pouvait valablement, à la suite d'une plainte formulée par un citoyen, autoriser la tenue d'une enquête sur les activités des agents de la G.R.C. qui se trouvent dans la province en vertu d'une convention. Le procureur général de la Colombie-Britannique a pour sa part prétendu qu'une province avait, dans ce cas, le droit absolu de légiférer, tant en matière d'enquête qu'en matière disciplinaire. Il a en outre soutenu que «les agents de la G.R.C. n'ont aucun droit absolu d'être en Alberta pour appliquer le droit pénal fédéral et que, dans la mesure où ils s'y trouvent en vertu d'une convention conclue avec la province ou avec une municipalité, il leur est toujours nécessaire comme condition de l'exercice de leurs fonctions d'être assermentés comme agents de la paix conformément à une autorisation de l'Alberta» (p. 271-272). Le juge en chef Laskin, qui rendait jugement au nom de la majorité, a déclaré qu'une telle prétention allait à l'encontre de la position adoptée par la Cour suprême dans l'affaire *Keable* et qu'elle était «tout à fait indéfendable» (p. 272). La cour a également rejeté les prétentions des autres intervenants mais, chose particulièrement intéressante, au motif que l'article 33 du *Police Act* de l'Alberta n'énonçait pas de distinction entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs de sanction, distinction qui, selon les intervenants, aurait rendu valide la disposition en cause. Ainsi, puisque la Cour suprême n'a pas rejeté de façon absolue les prétentions théoriques de la majorité des intervenants, on peut déjà entrevoir que si une loi provinciale arrivait à établir cette distinction et à prévoir des pouvoirs d'enquête non assortis de pouvoirs de sanction, une telle loi pourrait éventuellement être déclarée valide. Cependant, en étudiant le statut des membres de la G.R.C. qui exercent leurs fonctions pour le compte d'une province, les juges de la majorité ont fait des remarques importantes dont voici la teneur:

La situation ne serait pas différente, en ce qui a trait à la question constitutionnelle, si le détachement de la G.R.C. s'occupait de l'application de lois pénales, de lois provinciales ou de règlements municipaux. Il me paraît ni possible ni utile de diviser les fonctions d'application de la loi du détachement de la G.R.C. afin d'établir si à certains égards ses membres sont assujettis aux procédures de *The Police Act, 1973* et si à d'autres égards ils ne le sont pas. Le code de discipline de la G.R.C. s'applique aux agents de cette gendarmerie quelles que soient leurs fonctions, et l'autorisation de conclure des contrats sur les services de police avec une province ou une municipalité ne soustrait pas, comme le précise expressément la clause 2 du contrat en l'espèce, les agents de la G.R.C. à l'autorité disciplinaire fédérale. (p. 277-278)

Dans son exposé des motifs de la majorité, le juge en chef Laskin a conclu en disant qu'«à d'autres égards», il était «d'accord pour l'essentiel avec les motifs complets» de la Cour d'appel de l'Alberta (p. 278).

Quoi qu'il en soit, étant donné, d'une part, les termes du jugement de la majorité et, d'autre part, la dissidence détaillée et très intéressante de M. le juge Dickson, on peut difficilement considérer que l'arrêt *Putnam et Cramer* a résolu de façon définitive les problèmes que soulève le statut des membres de la G.R.C. qui exercent leurs fonctions dans une province en vertu d'une convention ou autrement (voir aussi Ontario, Commission of Inquiry... , 1980). Par ailleurs, avant d'analyser les conséquences de cet arrêt, il est peut-être bon de signaler que de toutes les lois provinciales qui permettent le recours aux services contractuels de la G.R.C., le *Police Act* de l'Alberta est la seule qui ne contienne pas de disposition précise concernant le statut des agents de la G.R.C. qui fournissent des services de police provinciaux ou municipaux dans cette province. Dans les sept autres provinces, les lois correspondantes contiennent toutes des dispositions qui, dans de tels cas, confèrent d'une façon ou d'une autre aux membres de la G.R.C. le statut ou encore les pouvoirs, privilèges, etc., d'un agent de la paix, d'un constable provincial, d'un constable municipal, etc.⁶⁸ En l'absence de telles dispositions dans le *Police Act* de l'Alberta, on doit en déduire que les membres de la G.R.C. qui travaillent dans cette province à la suite d'une entente ont exactement le même statut que lorsqu'ils agissent à titre d'agents fédéraux. Quant à savoir si ce caractère unique de la loi de l'Alberta met en doute l'applicabilité des principes qui se dégagent de l'affaire *Putnam et Cramer*, cela demeure une question de pure spéculation. À ce propos, il est important de signaler que dans ses commentaires au sujet des prétentions du procureur général de la Colombie-Britannique, M. le juge en chef Laskin a insisté sur le fait qu'aux termes du paragraphe 17(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, les membres de la G.R.C. qui sont agents de la paix détiennent ce statut «dans toute partie du Canada» (p. 272). On pourrait peut-être soutenir qu'une province est mieux fondée à intervenir dans les activités des membres de la G.R.C. lorsqu'ils agissent à titre de constables provinciaux, d'agents de police municipaux, etc., que lorsqu'ils agissent en leur qualité d'agents fédéraux. Quoi qu'il en soit, à la lumière de l'arrêt *Putnam et Cramer*, il semble que si un conflit de même nature surgissait entre les dispositions du *Police Act* de la Colombie-Britannique et celles de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ces dernières auraient priorité. Cependant, étant donné les différences qui existent entre la loi de la Colombie-Britannique et celle de l'Alberta en ce qui concerne le statut des membres de la G.R.C. qui agissent par suite d'une convention, l'on ne peut s'empêcher de penser que si l'affaire en question avait pris naissance en Colombie-Britannique plutôt qu'en Alberta, la décision aurait peut-être été différente. Par ailleurs, la solution de ces problèmes pourrait se compliquer encore davantage si le Bill C-69 modifiant la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* était adopté dans sa forme actuelle. Ce projet de loi prévoit l'établissement d'une Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, qui compterait parmi ses membres des représentants de chacune des provinces ayant recours aux services contractuels de la G.R.C. (Chambre des communes, Bill C-69, première lecture le 22 juin 1981).

Avant d'aborder un autre sujet, mentionnons que dans plusieurs des provinces où la G.R.C. fournit ses services, les membres de cette force se voient conférer une variété assez impressionnante de charges. Par exemple, voici le libellé du paragraphe 2(2) de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick:

Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les membres d'un corps de police sont investis de tous les pouvoirs, attributions, prérogatives, droits et immunités conférés à un agent de la paix et à un constable dans et pour la province du Nouveau-Brunswick et ont d'office la qualité d'inspecteur en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, de gardes-chasse en vertu de la *Loi sur la chasse*, de préposés à la prévention des incendies industriels en vertu de la *Loi sur les incendies de forêt* et de gardes-pêche en vertu de la *Loi sur la pêche*, et chaque membre à partir du grade de caporal peut exercer les pouvoirs conférés par l'article 9 de la *Loi sur la prévention des incendies*.

Cette panoplie de charges qui, censément, assujettit les agents de la G.R.C. aux directives et aux instructions d'un grand nombre de ministres provinciaux ou, à tout le moins, les rend responsables devant ces derniers, ne fait qu'ajouter à la difficulté de définir avec précision le statut de ces agents.

(c) *Les corps de police provinciaux*

Il existe actuellement trois corps de police provinciaux au Canada: la Sûreté de l'Ontario ("Ontario Provincial Police"), la Sûreté du Québec et le "Newfoundland Constabulary" (Force constabulaire de Terre-Neuve), bien que ce dernier soit en pratique limité à la ville de St-Jean. La principale caractéristique de ces forces tient au fait qu'elles sont constituées par les autorités provinciales et qu'elles sont responsables devant ces dernières, habituellement par l'intermédiaire du procureur général, du ministre de la Justice ou du solliciteur général de la province. À cet égard, leur organisation et leur structure se rapprochent beaucoup de celles de la G.R.C., que nous venons de décrire. Dans cinq autres provinces (Colombie-Britannique, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard), des lois autorisent la création de corps de police provinciaux, mais nous ne les étudierons pas ici puisque les provinces en question n'ont pas constitué de corps de police, sauf dans la mesure où elles ont utilisé les services contractuels de la G.R.C.

La Sûreté de l'Ontario a été constituée en vertu de la Partie IV du *Police Act* de l'Ontario (R.S.O. 1980, chap. 381). Elle est formée d'un commissaire nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil (par. 43(1)), [TRADUCTION] «des autres officiers et gradés qui sont nommés» et «des employés qui sont nécessaires au fonctionnement de la force» (par. 46(1) et 46(2)). Les officiers sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et les autres gradés, bien que cela ne soit pas expressément prévu par la loi, sont en pratique nommés par le commissaire. Aux termes du paragraphe 43(2),

[TRADUCTION]

Sous réserve des directives de la Commission de police de l'Ontario approuvées par le solliciteur général, le commissaire assume la direction et la surveillance générales de la Sûreté de l'Ontario et de ses employés.

Les dispositions relatives au statut des membres de ce corps de police confinent à l'hermétisme. À l'article 47, qui porte sur les fonctions de la force, on parle tout simplement de ses «membres». Et l'article 56 se lit comme suit:

[TRADUCTION]

Les chefs de police, autres officiers de police et constables, sauf les constables spéciaux et les agents nommés en vertu d'un règlement municipal, ont le pouvoir d'agir à titre de constables dans tout le territoire de l'Ontario.

On ne trouve toutefois dans le *Police Act* aucune disposition énonçant que les membres de la Sûreté sont des «constables» aux fins de cet article. Seules les dispositions de l'article 47 pourraient permettre de tirer pareille conclusion; parmi les fonctions des membres de la force qui y sont décrites, figurent notamment les suivantes:

[TRADUCTION]

- (a) exercer toutes les fonctions des constables en ce qui a trait au maintien de la paix, à la prévention du crime et des infractions aux lois en vigueur en Ontario ainsi qu'aux lois pénales du Canada, et à l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant légitimement être mises sous garde.

Il est impossible de déterminer clairement le statut des policiers par la seule définition de leurs fonctions. Mais dans le cas du *Police Act* de l'Ontario, il faut absolument emprunter cette voie si l'on veut conclure que les membres de la Sûreté de l'Ontario sont des «constables». De toute façon, il a toujours été admis en pratique que ce statut découle implicitement des dispositions du *Police Act*⁶⁹, et les origines de la loi par laquelle fut créée la Sûreté ont certainement contribué à confirmer le bien-fondé de cette conclusion (la loi initiale de 1910 énonçait: [TRADUCTION] «Est institué un corps de constables de police sous le nom de Sûreté de l'Ontario (S.O. 1910, chap. 39, par 17(2)). Le statut des agents de la Sûreté n'est vraisemblablement modifié d'aucune façon lorsqu'ils sont affectés par contrat à des fonctions policières à l'échelon municipal en vertu des articles 64 et 65 du *Police Act*».

Comparativement aux dispositions ontariennes, la *Loi de Police* du Québec est un modèle de clarté. Un corps de police y est institué sous le nom de Sûreté du Québec; il est commandé par un directeur général nommé par le gouvernement du Québec (articles 43 et 44). Outre le directeur général, le corps policier est constitué de cinq directeurs généraux adjoints, d'autres officiers de rangs divers, d'agents et d'agents auxiliaires ainsi que de cadets (art. 43). Les directeurs généraux adjoints et les officiers supérieurs sont nommés par le gouvernement sur recommandation du directeur général, tandis que tous les autres membres sont nommés par le directeur général avec l'approbation du procureur général (art. 46 et 47). Les fonctionnaires et employés de la Sûreté autres que les membres et les cadets sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* de la province (art. 51). Tous les officiers,

y compris le directeur général et les cinq directeurs généraux adjoints, ainsi que tous les agents et agents auxiliaires, sont «membres» de la force (art. 43). Par ailleurs, la Sûreté est globalement placée «sous l'autorité du procureur général» (art. 39).

L'article 2 de la loi énonce en termes on ne peut plus clairs le statut des membres de la Sûreté:

Les membres de la Sûreté . . . sont, dans tout le territoire du Québec, constables et agents de la paix; . . .

Ici, tout comme dans le cas de la *Loi sur la G.R.C.* et du *Police Act* de l'Ontario, il faut conclure que le statut de constable et d'agent de la paix comprend non seulement celui qui est défini dans les dispositions législatives, mais aussi certains aspects résiduels de ce statut en common law. En effet, tant que l'on n'aura pas tenté de définir légalement le statut de «constable» ou d'«agent de la paix» de façon à supprimer tout vestige du common law, ce dernier continuera à régir la question dans la mesure où une loi ne vient pas l'abroger, le modifier ou le remplacer.

Parmi toutes les lois provinciales en matière de police, c'est sans doute le *Constabulary Act* (R.S.N. 1970, chap. 58) de Terre-Neuve qui renferme les dispositions les plus mystérieuses en ce qui a trait au statut des membres d'un corps policier. La loi initiale de 1872 autorisant la création du corps policier ne contenait aucune disposition précisant le statut de ses membres. Seule l'appellation de [TRADUCTION] «force constabulaire» permettait de tirer des dispositions de la loi une conclusion à cet égard. La loi de 1872 est demeurée inchangée sous ce rapport jusqu'en 1970, année de l'adoption d'une loi révisée et plus moderne. La nouvelle loi en dit toutefois à peine plus que l'ancienne en ce qui concerne le statut des membres de la force. Il y est énoncé que le «Constabulary Force» de Terre-Neuve, formé [TRADUCTION] «d'officiers et d'autres membres», est constitué à nouveau et continue à agir [TRADUCTION] «à titre de force constabulaire de la province» (par. 4(1)). La seule autre disposition concernant le statut juridique des membres du corps policier est le paragraphe 4(3):

[TRADUCTION]

Aux fins et sous réserve de la présente loi, les membres continuent à disposer de tous les pouvoirs, droits, protections et prérogatives qui leur étaient conférés par la loi immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Généralement, les dispositions des lois provinciales sur la police définissent les fonctions des membres des corps policiers dans la perspective du maintien de la paix et de l'ordre, de la prévention du crime, de l'arrestation des contrevenants, etc. L'article 13 du *Constabulary Act* de Terre-Neuve, au contraire, définit les fonctions des membres d'une façon qui permet difficilement de conclure à l'existence d'un statut particulier. Cet article se lit comme suit:

[TRADUCTION]

Sous réserve des ordres du chef de police, les membres de la force ont le devoir

- (a) d'exercer toutes les fonctions de nature policière, quelles qu'elles soient, pouvant à l'occasion être assignées à la force par le Ministre;
- (b) d'agir à titre de gardiens, d'inspecteurs, de patrouilleurs, de guides ou en une autre qualité semblable, lorsqu'ils sont nommés à ce titre en vertu d'une loi du Canada ou de la province; et
- (c) de remplir les autres devoirs et fonctions que prescrit à l'occasion le lieutenant-gouverneur en conseil ou le Ministre.

Il s'agit sans doute du seul corps policier au pays à être soumis de façon aussi manifeste et totale à la surveillance et à l'autorité légales d'un gouvernement. Outre le pouvoir considérable (et en fait presque total) de déterminer «à l'occasion» les fonctions de la force que l'article 13 accorde au Ministre, l'article 5 énonce ceci:

[TRADUCTION]

Sous réserve de l'article 28, le Ministre assume la surveillance et la direction générales de la force et ses pouvoirs s'étendent à toutes les questions qui concernent cette dernière.

Aux termes de l'article 28, le lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre [TRADUCTION] «tout règlement non incompatible avec la présente loi lorsqu'il l'estime nécessaire ou souhaitable pour atteindre de façon efficace les objectifs de la présente loi suivant son esprit, son intention et son sens véritables, et pour combler les lacunes ou corriger les imperfections de la loi dans une quelconque matière». L'article 7 permet au lieutenant-gouverneur en conseil de nommer un chef de police et d'autres officiers et l'article 11 stipule que le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le chef de police à nommer d'autres membres de la force. Les rapports entre le chef de police et le Ministre sont régis par les articles 8 et 9:

[TRADUCTION]

8. Sous réserve de l'article 28 et sous la direction du Ministre, le chef de police commande et administre la force et ses pouvoirs s'étendent à toutes les questions qui concernent cette dernière.

9. Le chef de police exerce les fonctions que le Ministre lui attribue et demeure toujours soumis à la surveillance, aux ordres et à l'autorité de ce dernier.

C'est le ministre de la Justice provincial qui est responsable de l'application de cette loi. Par ailleurs, l'auteur n'est parvenu à relever aucune décision judiciaire publiée susceptible d'éclaircir davantage le statut juridique des membres de ce corps policier.

(d) *Les corps de police municipaux*

Malgré les réformes apportées au cours des trente dernières années, les lois autorisant la création de corps de police municipaux demeurent abondantes. Non seulement ces corps de police sont constitués en vertu de lois

provinciales de portée générale relatives à la police, et parfois en vertu de lois particulières s'appliquant à certaines villes, mais ils font aussi l'objet de nombreux règlements adoptés par des conseils municipaux ou par des commissions de police qui déterminent ou modifient leurs activités. Il n'existe aucune compilation de ces règlements; qui plus est, le public ne peut souvent même pas prendre connaissance des règlements adoptés par les commissions de police. Dans une province, les tribunaux ont effectivement décidé que des règlements de ce type, relatifs à un corps de police municipal, ne constituent pas des documents publics et qu'il est légitime d'en interdire l'examen au public: *Re McAuliffe and Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police* (1975), 9 O.R. (2d) 583 (Cour de division).

On comprendra que dans ces circonstances, il est difficile, sinon impossible, de décrire de façon exhaustive le statut juridique de tous les agents de police municipaux au Canada. Dans la présente section, nous nous bornerons donc à étudier les caractéristiques principales du statut des corps de police municipaux telles qu'elles sont décrites dans les principales lois provinciales en matière de police.

(i) *Colombie-Britannique*: Dans cette province, tous les corps de police municipaux sont nommés et régis par des commissions de police municipales (*Police Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 331, par. 17(2)). Ces forces doivent être formées [TRADUCTION] «d'un constable en chef et d'autres constables et employés au nombre que la commission juge nécessaire pour assurer les services de police dans la municipalité» (par. 22(1)). Sous réserve d'une convention collective conclue aux termes du *Labour Code* (Code du travail) de Colombie-Britannique, le constable en chef ainsi que tous les constables et employés d'un corps de police sont considérés, en vertu de la loi, comme des employés de la commission (par. 22(3)). Les dispositions définissant la compétence et les attributions des corps de police municipaux précisent toutes les trois que ces derniers se trouvent [TRADUCTION] «sous la direction de la commission» (par. 22(2), 27(1) et 30(1)). La commission doit établir des règles relatives à l'administration du corps de police ainsi que des règles visant à empêcher la négligence et l'abus de la part des constables et à assurer que le corps de police et les constables s'acquittent de façon efficace de leurs fonctions (par. 26(1)); ces règles ne doivent pas être incompatibles avec la loi ou les règlements pris en vertu de celle-ci. Selon toute apparence, les officiers de police municipaux en Colombie-Britannique ont donc tous le statut de constable défini par le common law, tel que modifié par les dispositions du *Police Act*.

(ii) *Alberta*: En Alberta, les corps de police municipaux doivent, tout comme en Colombie-Britannique, être nommés et régis par une commission de police municipale (*The Police Act*, 1973, S.A. 1973, chap. 44, par. 18(2)). Ces corps de police se composent d'un [TRADUCTION] «chef de police» et des autres «membres du corps de police», tous nommés par la commission de

police municipale. La nomination du chef de police est toutefois sujette à ratification par le conseil municipal (par. 25(2)). Les rapports entre le corps de police et la commission de police municipale sont définis aux paragraphes (3) et (4) de l'article 25:

[TRADUCTION]

(3) Quel que soit le mode de leur nomination, tous les membres du corps de police d'une municipalité urbaine sont, à partir du moment où le règlement instituant une commission a été pris, soumis à l'autorité de cette dernière et doivent obéir à ses ordres légitimes.

(4) Nonobstant le paragraphe (3), aucun membre de la commission, sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci, ne doit donner ou prétendre donner un ordre, une directive ou des instructions à un membre du corps de police municipal relativement à ses fonctions à titre de membre de la force.

Voici en outre ce qu'énonce le paragraphe 26(1):

[TRADUCTION]

Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume le commandement du corps de police pour ce qui touche à la discipline chez les membres et au maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité urbaine.

On peut avoir certains doutes sur la relation existant entre le paragraphe 26(1) et les paragraphes (3) et (4) de l'article 25 mais il semble raisonnable de conclure, d'après le début du paragraphe 26(1), que ce dernier est subordonné aux dispositions des paragraphes (3) et (4) de l'article 25. Suivant cette interprétation, le chef de police ne pourrait se prévaloir du paragraphe (1) de l'article 26 pour donner des ordres qui seraient incompatibles avec un ordre légitime donné par la commission conformément au paragraphe (3) de l'article 25, ordre auquel il a l'obligation de se conformer. D'autres dispositions de la loi, notamment celles qui ont trait au pouvoir du procureur général (art. 22) et de l'Alberta Law Enforcement Appeal Board (art. 33) viennent aussi restreindre l'étendue des pouvoirs conférés au chef au paragraphe 26(1). D'autre part, la commission a le pouvoir d'établir des règles [TRADUCTION] «relatives aux activités des corps de police», pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions du *Police Act*.

Mis à part ces dispositions, le statut juridique des policiers municipaux en Alberta n'est défini de façon générale nulle part dans la loi, bien que pour décrire leurs attributions, on se réfère aux [TRADUCTION] «fonctions assignées aux agents de la paix» (art. 31).

(iii) *Saskatchewan*: Les corps de police municipaux, dans cette province, sont nommés et régis soit par des commissions de police, soit par des conseils municipaux, suivant l'importance de la municipalité (les plus grandes ayant l'obligation d'instituer des commissions). Ces corps de police sont formés [TRADUCTION] «d'un chef de police et d'autres agents et employés», au nombre que la commission ou le conseil juge nécessaire (art. 31 et par. 37(1)).

Le serment d'office prescrit par la loi indique toutefois que tous les membres, sauf le chef de police, doivent prêter serment à titre de [TRADUCTION] «constables de police» (voir Annexe, formule 1, R.S.S. 1978, chap. P-15). Tous les membres sont soumis à l'autorité de la commission ou du conseil, selon le cas, et [TRADUCTION] «doivent obéir à ses ordres légitimes». Aux termes de la loi, cette commission ou ce conseil [TRADUCTION] «est seul responsable du corps de police et en assume la direction»; de plus,

[TRADUCTION]

aux fins du *Trade Union Act*, il est réputé être l'employeur du personnel du corps de police et sous réserve de cette loi, le chef de police et toute personne qui détient le titre de chef de police adjoint sont réputés être des représentants de l'employeur et tous les autres membres sont réputés être des employés.
(Par. 33(2))

Une commission peut adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de la direction et de l'administration de la force de police» pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec la loi ou les règlements pris en vertu de celle-ci (par. 30(1)). En revanche, la loi ne donne aucun pouvoir semblable aux conseils municipaux. Par ailleurs, le *Police Act* de la Saskatchewan renferme au paragraphe 38(1) une disposition semblable au paragraphe 26(1) du *Police Act* de l'Alberta:

[TRADUCTION]

Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche au maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité urbaine et à la discipline chez les membres.

Aux termes de l'article 46, les membres des corps de police ont, aux fins de l'application des règlements ou des ordonnances imposant des restrictions relativement au poids des véhicules, [TRADUCTION] «tous les pouvoirs conférés aux constables de police à l'article 71 du *Highways Act*».

Par conséquent, il est sans doute raisonnable de conclure, à la lecture des dispositions du *Police Act* de la Saskatchewan, que les policiers municipaux ont le statut de constables, même si cela n'est pas dit expressément dans la loi. En outre, les fonctions des policiers municipaux sont définies, dans le *Police Act* de la Saskatchewan, tout comme dans le *Police Act* de l'Alberta, par référence aux [TRADUCTION] «fonctions assignées aux constables et aux agents de la paix». Il est cependant prévu dans la loi de la Saskatchewan que l'organisme chargé de la nomination des policiers municipaux peut déterminer leurs fonctions. En effet, l'article où sont définies les fonctions des policiers municipaux commence par les mots suivants: [TRADUCTION] «Sauf indication contraire dans leur nomination, les membres ont les pouvoirs et les responsabilités ...» (par. 37(3)).

(iv) *Manitoba*: Au Manitoba, les corps de police municipaux sont constitués soit en vertu de l'article 286 de la *Loi sur les municipalités* de 1970 (chap. 100), soit en vertu de lois s'appliquant à une municipalité en particulier

(par exemple, l'article 462 de la *Loi sur la ville de Winnipeg* de 1971, chap. 105). Aux termes de l'article 286 de la *Loi sur les municipalités*, les grandes villes ont l'obligation de nommer [TRADUCTION] «un constable en chef ... ainsi qu'un ou plusieurs constables pour la municipalité» et les villes moins importantes en ont le pouvoir. Ces corps de police sont nommés et régis par le conseil municipal, qui a l'autorisation d'adopter des règlements

[TRADUCTION]

(e) en vue de régir l'administration du corps de police, de prévenir la négligence ou les abus et de permettre au corps de police de s'acquitter efficacement de ses fonctions;

(f) en vue de déléguer au chef de police le droit d'assurer la discipline au sein du corps de police en soumettant aux peines prévues par le règlement les membres de la force qui se rendent coupables de manquements à leur devoir, à la discipline ou aux exigences d'un règlement qui leur est applicable. (art. 285)

Quant au statut de ces constables, il est décrit de la manière suivante au paragraphe 287(2):

[TRADUCTION]

Les constables restent en fonction jusqu'à leur révocation par le conseil. Ils jouissent des mêmes pouvoirs et prérogatives que les constables nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sont soumis aux mêmes responsabilités et à l'exécution des mêmes fonctions et leur pouvoir d'agir est soumis aux mêmes limites que le leur.

Le statut des constables provinciaux nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil est pour sa part défini de la façon suivante au paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*:

[TRADUCTION]

Le commissaire ainsi que tous les officiers et constables de la Sûreté ont d'office la qualité d'agents en vertu de la *Loi sur la conservation de la faune*, d'inspecteurs en vertu de la *Loi sur les alcools*, de la *Loi sur les divertissements* et du *Code de la route*, d'agents de la paix selon la définition du *Code criminel* canadien, et ont d'office la qualité d'agents désignés pour l'application des dispositions pénales de toute autre loi⁷⁰.

Les dispositions de la *Loi sur la ville de Winnipeg* (S.M. 1971, chap. 105) sont tout à fait semblables à celles de la *Loi sur les municipalités* (S.M. 1970, chap. 100) en ce qui a trait au statut des membres du service de police de la ville. Ce dernier doit être formé [TRADUCTION] «d'un chef de police ainsi que de constables, autres officiers et adjoints, au nombre déterminé à l'occasion par le conseil» (par. 462(2)). La loi autorise le conseil municipal à diriger lui-même le corps de police ou à adopter un règlement instituant une commission de police et à transférer à cette dernière la responsabilité à l'égard du commandement du corps de police dans la mesure jugée appropriée par le conseil (articles 464 et 465). Les dispositions de la *Loi sur la ville de Winnipeg*, contrairement à celles de la *Loi sur les municipalités*, ne définissent pas de façon claire le statut des membres du corps de police. Mais il est tout de même énoncé dans cette loi que, [TRADUCTION] «sous réserve de l'autorité suprême» du conseil ou de la commission, selon le cas, les membres du service de police

[TRADUCTION]

(a) doivent obéir à toutes les instructions légitimes du chef de police et sont soumis à ses ordres; et

(b) ont le devoir de maintenir l'ordre public, d'arrêter les contrevenants et doivent de façon générale remplir toutes les fonctions qui sont dévolues aux agents de la paix par la loi. (par. 462(5) et art. 469)

Le conseil (ou la commission, le cas échéant) est autorisé à établir des règlements s'appliquant au corps de police; ces règlements sont semblables à ceux dont l'adoption est prévue à l'article 285 de la *Loi sur les municipalités*.

Selon les dispositions que nous venons de citer, il est clair qu'au Manitoba le statut de constable et d'agent de la paix suivant le common law constitue toujours le fondement du statut juridique de la police, sous réserve des modifications apportées par ces dispositions.

(v) *Ontario*: En Ontario, tout comme en Saskatchewan, les corps de police municipaux peuvent être nommés et régis par les conseils municipaux ou les commissions de police, selon l'importance de la municipalité; les municipalités les plus importantes ont l'obligation d'instituer des commissions en vertu des articles 8 à 21 du *Police Act* (R.S.O. 1980, chap. 381). Aux termes de l'article 14 de la loi, la force de police instituée par une commission est constituée [TRADUCTION] «d'un chef de police et d'autres officiers de police ainsi que de constables, d'adjoints⁷¹ et d'employés administratifs au nombre jugé approprié par la commission». Dans le même ordre d'idées, l'article 20 énonce qu'un corps de police institué par une municipalité où il n'existe pas de commission doit être formé [TRADUCTION] «d'un ou de plusieurs constables et d'autres officiers de police, adjoints et employés administratifs au nombre jugé approprié par le conseil», et que [TRADUCTION] «lorsqu'une force de police est constituée de deux constables ou davantage, le conseil peut nommer l'un des constables, chef de police». D'autre part, l'article 56, contient les dispositions suivantes:

[TRADUCTION]

Les chefs de police, autres officiers de police et constables, sauf les constables spéciaux et les agents nommés en vertu d'un règlement municipal, ont le pouvoir d'agir à titre de constables dans tout le territoire de l'Ontario.

Les fonctions des policiers municipaux sont décrites à l'article 57; celui-ci énonce en fin d'article qu'ils [TRADUCTION] «jouissent de façon générale de tous les pouvoirs et privilèges des constables et qu'ils ont les mêmes devoirs et les mêmes responsabilités que ces derniers».

Les commissions peuvent adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de régir l'administration du corps de police, de prévenir la négligence ou les abus et de lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions» pourvu que ces règlements ne soient pas incompatibles avec les règlements pris par le lieutenant-gouverneur (art. 16). La loi ne donne pas de pouvoirs semblables aux conseils municipaux dans les cas où il n'existe pas de commission. Le paragraphe 17(1) prévoit pour sa part que:

[TRADUCTION]

Nonobstant l'article 2, la commission est responsable de la police et du maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité; les membres du corps de police sont soumis à l'autorité de la commission et doivent obéir à ses instructions légitimes.

La loi ne comporte pas non plus de disposition semblable s'appliquant aux municipalités où il n'existe pas de commission. En effet, il n'est dit nulle part qu'en l'absence d'une commission, les membres des corps de police municipaux sont soumis à l'autorité du conseil et doivent obéir à ses instructions légitimes, bien qu'aux termes de l'article 2, les municipalités aient la responsabilité de maintenir la loi et l'ordre et d'instituer des forces de police. À ce sujet, on peut citer le paragraphe 31(1) du Règlement 791 (R.R.O. 1980), pris en vertu du *Police Act* de 1980:

[TRADUCTION]

Aucun chef de police, constable ou autre agent de police ne doit accepter d'ordres, de directives ou d'instructions d'un membre d'une commission ou d'un conseil, ou agir en vertu de tels ordres, directives ou instructions.

Lorsqu'une personne reçoit des ordres, etc., de cette nature, elle a l'obligation d'en faire part à la Commission de police de l'Ontario et cette dernière doit à son tour en informer le solliciteur général de la province.

Pour l'essentiel, ces dispositions du *Police Act* de l'Ontario sont semblables à celles de la loi d'où elles tirent leur origine, c'est-à-dire l'*Acte relatif aux Institutions Municipales du Haut Canada* de 1858. Il est donc certain que l'office de constable suivant le common law constitue toujours le fondement du statut juridique des agents de police municipaux dans cette province, sous réserve des modifications apportées par ces dispositions.

(vi) *Québec*: Au Québec, les corps de police municipaux sont nommés et régis par les municipalités (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 64, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 27). Ils se composent d'un directeur ou chef et d'autres policiers municipaux. En vertu de l'article 2, «les policiers municipaux sont, dans tout le territoire du Québec, constables et agents de la paix»; cela démontre que, dans cette province, le statut défini par le common law subsiste, tel que modifié par certaines dispositions légales particulières. Par ailleurs, l'article 68 énonce que «[t]out corps de police municipal est sous la direction d'un directeur ou chef qui le commande» et précise que «[l]e gérant d'une municipalité n'a aucune autorité sur toute matière concernant une enquête policière» (L.Q. 1979, chap. 67, art. 29). À ce sujet, citons la modification suivante apportée à l'article 144 du *Code municipal*:

Toutefois, le rapport concernant le service de police ne peut contenir aucun renseignement qui, de l'avis du directeur de police, serait de nature à révéler le contenu d'un dossier concernant une enquête policière. (L.Q. 1979, chap. 67, art. 38)

Par ailleurs, voici le texte actuel de l'article 113.1 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. 1977, chap. C-19, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 39):

... le gérant n'a pas accès à la correspondance, aux communications ni aux dossiers concernant une enquête policière.

D'autre part, toute municipalité disposant d'un corps de police peut, aux termes de l'article 65 de la *Loi de police*, adopter des règlements touchant à divers aspects de la gestion de ce corps de police, notamment afin de «pourvoir à l'organisation, à l'équipement et au maintien d'un corps de police ainsi qu'à la discipline de ses membres», et afin de «prescrire les devoirs et attributions des membres de ce corps».

Le service de police de la Communauté urbaine de Montréal a été institué en vertu des dispositions de la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* (L.Q. 1977, chap. 71). Selon cette loi, le service de police constitue un service de la Communauté urbaine (art. 221), formé «du directeur, des policiers ainsi que des autres fonctionnaires et employés nécessaires» (art. 223). Le directeur est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil «sur la recommandation du ministre de la justice lequel consulte préalablement le comité exécutif et le Conseil de sécurité» (art. 224). Ce Conseil pourrait jusqu'à un certain point être assimilé à une commission de police municipale; il est cependant investi de pouvoirs de direction plus restreints que ceux dont jouissent habituellement ce type d'organismes. Essentiellement, les fonctions du Conseil se limitent aux suivantes: i) déterminer les objectifs du service de police, ii) recevoir les commentaires ou les représentations du public à l'égard de la sécurité publique sur le territoire de la Communauté ou à l'égard de l'administration du service de police et procéder à des consultations à ce sujet et iii) statuer en matière disciplinaire à l'égard des officiers supérieurs du service. Le Conseil de sécurité a en outre des responsabilités importantes en ce qui a trait au budget, aux politiques d'embauche, au matériel fourni aux policiers ainsi qu'aux conditions de travail au sein du service (articles 212 à 214). Le service de police est toutefois placé «sous l'autorité du directeur» (art. 222), qui est chargé:

- a) de la direction, de l'administration et de l'organisation du service de police;
- b) de l'embauche et de la gestion du personnel du service;
- c) de procurer au service de police, les armes, l'équipement, les vêtements et toute chose nécessaire à l'exécution des fonctions assumées par le service de police. (article 229)

Le directeur doit également «fournir au Conseil de sécurité tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions» et doit périodiquement lui soumettre des rapports «de ses activités et dépenses» (art. 230). Il lui incombe en outre de préparer le budget annuel du service de police et il est responsable de la gestion de ce budget «sous la surveillance du Conseil de sécurité» (art. 231). Par ailleurs, il doit soumettre au ministre de la justice «tout rapport circonstancié sur les situations perturbatrices de l'ordre, de la paix et de la sécurité publique ou relativement à la situation de la criminalité» (art. 230).

Le lieutenant-gouverneur en conseil jouit de vastes pouvoirs de réglementation concernant «la déontologie et la discipline des policiers de la Communauté» (art. 235), ce qui lui permet notamment de déterminer les fonctions de ces derniers. Il s'agit là de la seule disposition, dans toute la loi, où il soit fait référence au statut juridique des membres du service de police; il y est en effet énoncé que ces règlements peuvent définir «les occupations, activités ou emplois interdits aux policiers en raison de leur statut d'agents de la paix».

(vii) *Nouveau-Brunswick*: Les corps de police municipaux, dans cette province, sont institués par les conseils municipaux et sont normalement régis par eux. Les conseils peuvent cependant décider d'instituer des comités des services de police et dans ce cas, c'est le comité qui doit «assurer la direction et définir l'action du corps de police dans le cadre des crédits votés» par la municipalité (*Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, chap. P-9.2, par. 7(2)). Les corps de police municipaux se composent d'un chef de police et d'«autres agents de police» au nombre que le conseil ou le comité, selon le cas, juge approprié; ces personnes sont toutes des «membres du corps de police» (articles 1 et 10). Par ailleurs, on trouve les dispositions suivantes au paragraphe 2(2):

... les membres d'un corps de police sont investis de tous les pouvoirs, attributions, prérogatives, droits et immunités conférés à un agent de la paix et à un constable dans et pour la province du Nouveau-Brunswick et ont d'office la qualité d'inspecteurs en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, de gardes-chasse en vertu de la *Loi sur la chasse*, de préposés à la prévention des incendies industriels en vertu de la *Loi sur les incendies de forêt* et de gardes-pêche en vertu de la *Loi sur la pêche*, et chaque membre à partir du grade de caporal peut exercer les pouvoirs conférés par l'article 9 de la *Loi sur la prévention des incendies*.

Le chef de police est nommé par le conseil ou par le comité s'il en existe un et est «directement responsable» devant l'organisme qui le nomme. Les autres membres des corps de police municipaux sont nommés par le chef de police (articles 10 et 11). Selon la loi, le comité ou le conseil peuvent adopter des règlements «afin d'exercer les attributions que [leur] confère la présente loi» pourvu que ces règlements soient conformes à la loi ou aux règlements pris en vertu de cette dernière (paragraphe 7(13) et 11(7)).

La *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick comporte une disposition unique, qui est susceptible d'entraîner des conséquences importantes à l'égard des relations entre les conseils ou comités, les chefs de police et le ministre de la Justice de cette province. Il s'agit de l'article 6, dont voici le texte:

- (1) Le Ministre peut, à la demande
 - a) d'un comité ou, s'il n'en a pas été créé, d'un conseil ou d'un chef de police, ou
 - b) du Commandant divisionnaire de la Gendarmerie royale du Canada,

prendre la direction de l'enquête sur toute allégation d'infraction; dans ce cas, il doit en donner notification par écrit au comité, s'il n'en a pas été créé, au conseil, au chef de police ou au Commandant divisionnaire, selon le cas.

(2) En cas de notification en application du paragraphe (1), chaque membre du corps de police ou de la Gendarmerie royale du Canada doit

- a) fournir toute l'aide et tous les renseignements possibles au Ministre ou à toute personne qu'il a chargée de l'enquête sur l'infraction alléguée,
- b) exécuter et suivre les ordres du Ministre ou de la personne qu'il a chargée de l'enquête, et
- c) remettre au Ministre ou à la personne qu'il a chargée de l'enquête tous les dossiers, documents ou objets se rapportant à l'enquête en sa possession.

(3) Commet une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de cent dollars et, à défaut de paiement de l'amende, de la peine d'emprisonnement prévue à l'article 31(3) de la *Loi sur les poursuites sommaires*, la personne qui omet de se conformer aux dispositions du présent article.

Cette disposition semble implicitement permettre aux comités ou aux conseils municipaux d'intervenir dans une enquête portant sur une accusation particulière. Nous traiterons plus en détail de cette question au cours du prochain chapitre.

(viii) *Nouvelle-Écosse*: Tout comme en Saskatchewan et en Ontario, les corps de police municipaux, en Nouvelle-Écosse, sont régis par les conseils municipaux ou les commissions de police, selon l'importance de la municipalité; les municipalités les plus grandes ont l'obligation d'instituer une commission (*Police Act*, S.N.S. 1974, chap. 9, articles 15 et 19). En Nouvelle-Écosse cependant, contrairement à ce qui se passe dans ces deux autres provinces, le conseil décide en dernier ressort de la nomination des membres des corps de police municipaux et ce, même lorsqu'une commission a été instituée. C'est aussi le conseil qui dans tous les cas détermine, par l'intermédiaire du règlement instituant la commission, les pouvoirs et les fonctions de cette dernière en matière de direction du corps de police. Voici ce qu'énonce à ce propos le paragraphe 20(2) de la loi:

[TRADUCTION]

Nonobstant le droit des municipalités de diriger leurs propres opérations policières, les fonctions des commissions consistent principalement dans la direction administrative, l'organisation et l'établissement des orientations d'un corps de police efficace.

Dans cette province, les corps de police municipaux doivent être formés [TRADUCTION] «d'un chef et d'autres agents, adjoints et employés administratifs au nombre que le conseil peut à l'occasion juger nécessaire» (art. 14). Le paragraphe 16(2) énonce que tous les agents de police municipaux [TRADUCTION] «ont les pouvoirs et l'autorité des constables provinciaux»; par ailleurs, voici le texte du paragraphe 11(6):

[TRADUCTION]

Un constable provincial a le droit et le pouvoir de faire appliquer les textes législatifs de la province et d'agir en vertu de ces derniers. Les termes agent de police, agent de la paix, constable, inspecteur ou toute expression ayant un sens semblable, employés dans un texte législatif, loi, règlement ou ordonnance d'une municipalité sont réputés désigner les constables provinciaux.

Puisque la loi ne comporte aucune autre disposition générale au sujet du statut des constables provinciaux, il est permis de penser que l'office de constable suivant le common law, tel que modifié par les dispositions de la loi, représente toujours le fondement du statut des policiers en Nouvelle-Écosse.

À l'instar des *Police Acts* de l'Alberta et de la Saskatchewan, le *Police Act* de la Nouvelle-Écosse énonce ce qui suit au paragraphe 15(5):

[TRADUCTION]

Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente loi, le chef de police ou son représentant assume la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche à l'application de la loi et au maintien de la discipline chez les membres.

En revanche, il n'est dit nulle part de façon spécifique dans le *Police Act* que le chef et les membres des corps de police municipaux doivent [TRADUCTION] «obéir aux instructions légitimes» du conseil ou de la commission, comme c'est le cas dans les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan. La seule disposition semblable figurant dans le *Police Act* de la Nouvelle-Écosse est le paragraphe 20(2), déjà cité; on y parle du [TRADUCTION] «droit des municipalités de diriger leurs propres opérations policières» et des fonctions des commissions en ce qui a trait à la «direction administrative». Par conséquent, il n'est pas impossible que la disposition du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse confiant au chef la direction des activités quotidiennes de son corps de police puisse, vu le contexte législatif différent, signifier que le chef de police en Nouvelle-Écosse dispose d'une autonomie plus grande, vis-à-vis l'autorité qui le régit, que ses collègues de l'Alberta ou de la Saskatchewan. La question devient encore plus complexe cependant si l'on considère le paragraphe 19(11) du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, dont voici le texte:

[TRADUCTION]

Aucun membre de la commission, sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci, ne doit donner ou prétendre donner un ordre, une directive ou des instructions à un membre du corps de police municipal relativement à ses fonctions à titre de membre de la force.

Le *Police Act* de l'Alberta renferme une disposition identique (S.A. 1973, chap. 44, par. 25(4)) et une disposition relativement semblable fait partie du Règlement 791 de l'Ontario (R.R.O. 1980, art. 31). Toutefois, l'emploi des mots «sauf lorsqu'il fait connaître une décision de celle-ci» dans les dispositions des lois de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse, semble donner à penser qu'une commission, dans l'exercice de ses attributions, a le droit de donner des ordres, des directives ou des instructions à un membre d'un corps de police «relativement à ses fonctions à titre de membre de la force».

(ix) *Île-du-Prince-Édouard*: Dans l'ensemble, les dispositions du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard relatives aux corps de police municipaux sont semblables à celles du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse. Cela s'explique du fait que les deux lois ont été rédigées d'après un projet de *Police Act* préparé à la demande du Conseil des premiers ministres des Maritimes. Il faut tout de même souligner certaines différences importantes entre les deux lois. En premier lieu, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement à celle de la Nouvelle-Écosse, ne renferme aucune disposition définissant en termes généraux le statut juridique des agents de police municipaux. En second lieu, la disposition du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard en vertu de laquelle est confiée au chef de police [TRADUCTION] «la direction des activités quotidiennes du corps de police pour ce qui touche à l'application de la loi et au maintien de la discipline chez les membres» (S.P.E.I. 1977, chap. 28, art. 18) ne renferme pas la restriction que l'on trouve au début des dispositions correspondantes des *Police Acts* de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta dont nous venons de parler («Sauf en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la présente Loi», S.N.S. 1974, chap. 9, par. 15(5) et S.A. 1973, chap. 44, art. 26). Cette différence pourrait avoir des conséquences très importantes sur les rapports existant dans cette province entre les corps de police et les autorités qui les régissent. Il existe une autre différence entre la loi de l'Île-du-Prince-Édouard et les *Police Acts* de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta. Contrairement à ces derniers, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard ne contient en effet aucune disposition interdisant aux membres des commissions de donner des ordres, des directives ou des instructions aux agents de police municipaux; rien ne permet par conséquent de conclure que les commissions ont elles-mêmes le droit de donner de tels ordres, directives ou instructions.

Étant donné ces différences de rédaction, on pourrait être porté à croire que les mots employés dans le *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard ont été choisis avec le dessein d'assurer au chef de police une autonomie relativement complète dans la direction des corps de police municipaux pour les questions ayant trait à l'application de la loi et à la discipline, sans ingérence de la part de l'organisme régissant ces corps de police. Nous reviendrons à cette question un peu plus loin en étudiant le statut des chefs de police, et aussi lorsque nous étudierons, dans le prochain chapitre, les conséquences de ce statut.

Pour le reste, les dispositions du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard touchant le statut des agents de police municipaux sont, à tous égards, essentiellement identiques à celles du *Police Act* de la Nouvelle-Écosse.

(x) *Terre-Neuve*: La loi interdit à l'heure actuelle l'institution ou le maintien de corps de police municipaux à Terre-Neuve, sauf s'ils ont pour seule fonction d'appliquer les règlements municipaux.

(e) *Les chefs de police, les commissaires
et les autres dirigeants de corps de police*

Nous avons déjà donné beaucoup de précisions sur le statut, les pouvoirs et l'autorité conférés aux chefs de police, aux commissaires et aux autres dirigeants de corps de police par la législation policière de diverses provinces. Dans les pages qui suivent, nous ferons encore quelques observations générales sur le sujet.

Le concept d'une structure formelle de commandement au sein des corps de police ne fut expressément reconnu dans la législation policière canadienne que longtemps après avoir été implanté en pratique par l'instauration d'une «nouvelle police» au pays dans les années 1830 et 1840. Ce concept était très éloigné de l'office traditionnel du constable en vertu du common law; la superposition de ce concept moderne au statut traditionnel a entraîné certains problèmes juridiques qui n'ont pas encore été totalement résolus. Ces dernières années, le législateur a tenté de définir de manière plus précise les pouvoirs des chefs de police et des autres dirigeants, ainsi que les relations juridiques entre ces derniers, les autorités qui les régissent et les membres de leur corps de police. Beaucoup de progrès a été accompli dans ce domaine, les lois de police modernes que nous venons de présenter en témoignent. Mais il n'en reste pas moins évident que plusieurs aspects du statut de ces officiers demeurent ambigus, sinon parfaitement confus, dans la législation canadienne actuelle en matière de police. Nous illustrerons cette incertitude par une étude comparée des dispositions de diverses lois provinciales relatives aux chefs de corps de police municipaux.

À un extrême, on retrouve les dispositions de la *Loi sur les municipalités* du Manitoba. Cette loi précise que les corps de police municipaux ont à leur tête un chef de police, mais ne définit aucunement son statut spécifique ni ses relations avec l'autorité qui le régit et avec les membres de son corps de police, mis à part une disposition plutôt énigmatique énonçant que le conseil peut adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue de déléguer au chef de police le droit d'assurer la discipline au sein de la force» (S.M. 1970, chap. 100, art. 285). À l'autre extrême, il y a les dispositions de la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal* (L.Q. 1977, chap. 71): le directeur du service de police de la Communauté urbaine de Montréal jouit d'une grande autonomie dans «la direction, l'administration et l'organisation du service de police» et «les membres du personnel» ainsi que le service dans son ensemble sont placés «sous l'autorité du directeur» (articles 222, 223 et 229 à 231). Les dispositions des lois des autres provinces en matière de police se rapprochent plus ou moins de ces extrêmes sous l'un des deux aspects suivants: soit, d'une part, qu'elles donnent une définition plus ou moins claire du statut particulier du chef, soit, d'autre part, qu'elles lui attribuent une autonomie plus ou moins restreinte. Des exemples concrets aideront à préciser ces deux aspects.

Dans la loi ontarienne, par exemple, où le mode de nomination des chefs de police municipaux est expressément prévu (*Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381, art. 14 et par. 20(3)), il ne semble pas leur être conféré de statut particulier distinct de celui des autres membres de leur corps de police (il s'agit dans tous les cas de «constables») et il n'y a de fait aucune disposition définissant leurs fonctions et responsabilités particulières ou leurs relations avec les autorités dont ils relèvent et avec les membres de leur corps de police. Les chefs, à l'instar de tous les autres membres, ont l'obligation d'obéir aux [TRADUCTION] «directives légitimes» de la commission dont ils relèvent, lorsqu'une telle commission existe. Ce n'est que de façon indirecte qu'il est fait mention dans la loi d'un quelconque pouvoir particulier des chefs sur les membres de leur corps policier, par le biais d'une disposition portant sur la responsabilité des chefs pour les délits et quasi-délits commis par ces membres. Aux termes de l'article 24, en effet, le chef de police [TRADUCTION] «répond des délits et quasi-délits commis par les membres du corps de police qui sont sous sa direction ou sa surveillance dans l'exercice de leurs fonctions ou prétendument dans l'exercice de leurs fonctions». Il n'est pas précisé dans la loi à quel moment ou dans quelles circonstances les membres sont «sous sa direction ou sa surveillance». Alors que les règlements pris en vertu de la loi renferment des dispositions relatives aux devoirs particuliers des chefs (en matière de discipline, d'emploi d'armes à feu, etc.) ainsi qu'aux règles auxquelles ils sont eux-mêmes soumis en matière de discipline, de congédiement, etc., ils ne comportent par ailleurs aucune disposition générale où seraient déterminés le statut et les pouvoirs du chef, ou les relations entre ce dernier, les membres de son corps de police et l'autorité dont il relève. En Ontario, le statut des chefs semble donc être défini de façon très vague et leur marge d'autonomie est relativement restreinte.

Par comparaison, les dispositions du *Police Act* de la Colombie-Britannique semblent définir le statut des chefs de police d'une manière plus précise et leur attribuer une autonomie plus grande. L'article 27 contient les dispositions suivantes:

[TRADUCTION]

(1) Sous la direction de la commission, le constable en chef d'un corps de police municipal en assure la direction générale et remplit les autres fonctions et devoirs qui lui incombent en vertu des règlements, de la présente loi ou de toute autre loi.

(2) Sous la direction du constable en chef, les corps de police municipaux remplissent les fonctions et devoirs que la commission leur assigne ou assigne aux agents de la paix, ou qui leur sont assignés en vertu des règlements, de la présente loi ou de toute autre loi, en ce qui concerne l'application des règlements municipaux, du droit pénal et des lois de la province, ainsi que de façon générale le maintien de la loi et de l'ordre dans la municipalité.

Dans la *Loi sur la ville de Winnipeg*, la description du statut et du rôle du chef du corps de police de cette ville est assez semblable à celle que l'on trouve dans la disposition du *Police Act* de la Colombie-Britannique. Quant aux dispositions des *Police Acts* de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la

Nouvelle-Écosse, elles confèrent au chef de police une autonomie un peu plus grande. Cette autonomie semble s'accroître encore davantage dans le cas du *Police Act* de l'Île-du-Prince-Édouard. Les dispositions de la *Loi de police* du Québec et de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick attribuent aussi au chef un fort degré d'autonomie. Voici ce qui est prévu par cette dernière loi:

Le chef de police est le premier dirigeant du corps de police et est investi de tous les pouvoirs nécessaires pour diriger celui-ci dans l'exercice de ses fonctions et attributions (L.N.-B. 1977, chap. P-9.2, par. 10(3) et 11(3)).

On se rappellera aussi qu'en vertu de cette loi, le chef de police est «directement responsable» devant le conseil ou le comité dont il relève, selon le cas.

En nous livrant à cette description qui présente bien sûr un caractère plus superficiel que s'il s'agissait de faire une véritable étude comparative, notre but n'est pas de faire des comparaisons désobligeantes entre le statut des chefs de police dans différentes provinces (qui, de toute façon, peut très bien ne pas refléter *en pratique* les dispositions légales); nous voulons tout simplement montrer les grandes variations qui existent dans la façon dont ce statut est légalement défini. À cause de ces différences, les tentatives visant à considérer le statut juridique des chefs comme un phénomène uniforme n'ont qu'une valeur tout à fait relative. Ce statut est en effet défini différemment selon les provinces et selon les différents niveaux de gouvernement.

Comparativement au statut des chefs de police municipaux, le statut des commissaires de la Gendarmerie royale du Canada et de la Sûreté de l'Ontario ainsi que celui du directeur général de la Sûreté du Québec, est défini avec précision dans les lois en vertu desquelles ceux-ci sont nommés. Outre les responsabilités qui lui incombent à l'égard du commandement de son corps de police, chacun de ces officiers jouit d'un pouvoir judiciaire. Le commissaire de la G.R.C. est d'office juge de paix, avec tous les pouvoirs de deux juges de paix (*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 17); le commissaire de la Sûreté de l'Ontario, quant à lui, est d'office juge de la Cour provinciale de cette province, [TRADUCTION] «sauf disposition contraire contenue dans un décret» (*Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381, art. 44); finalement, le directeur général de la Sûreté du Québec est d'office juge de paix dans tout le territoire de la province (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 53).

Chacun de ces officiers commande son corps de police sous la direction d'un ministre. Le commissaire de la G.R.C., «sous la direction du Ministre» (il s'agit actuellement du Solliciteur général fédéral) «est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant» (art. 5). Contrairement à ses collègues des deux corps de police provinciaux, il peut aussi «édicter des règles, appelées <ordres permanents>, visant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie». Mais il est prévu de façon expresse que ces pouvoirs lui sont conférés sous réserve de la loi et des règlements

établis en vertu de cette dernière par le gouverneur en conseil (par. 21(2)). Étant donné que les «ordres permanents» ont trait à la gestion et à la direction de la Gendarmerie, on peut présumer que le commissaire est également soumis à l'autorité du ministre dans l'exercice de ces pouvoirs.

Tandis que le commissaire de la Sûreté de l'Ontario [TRADUCTION] «sous réserve des instructions de la Commission de police de l'Ontario, approuvées par le Solliciteur général, commande et administre le corps de police et ses employés» (R.S.O. 1980, chap. 381, par. 43(2)), au Québec, le personnel de la Sûreté est «sous les ordres du directeur général» (art. 52) mais la Sûreté, dans son ensemble, est placée «sous l'autorité du procureur général» (art. 39). Si le directeur général n'a pas le pouvoir d'édicter des «ordres permanents» comme le commissaire de la G.R.C., il n'en reste pas moins que le gouvernement a l'obligation de recevoir ses recommandations et d'en tenir compte (sans nécessairement les accepter) avant d'exercer son droit de prendre certains règlements ayant trait à la Sûreté, à condition que le directeur général ait soumis ses recommandations dans le délai fixé par le gouvernement (articles 57 à 57.2, L.R.Q. 1977, chap. P-13, modifié par L.Q. 1979, chap. 67, art. 26).

Le commissaire de la Sûreté de l'Ontario et le directeur général de la Sûreté du Québec ont tous deux le pouvoir de faire enquête sur la conduite des membres de leur corps de police et disposent à cette fin de pouvoirs étendus en vertu de la législation de leur province relative aux enquêtes (*Police Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 381, par. 43(3) et *Loi de police* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 54). Le commissaire de la G.R.C. ne dispose pas d'une pareille autorité sur les membres de cette dernière; tout comme les autres officiers supérieurs de la Gendarmerie, il peut entreprendre une enquête de cet ordre seulement dans le cas où il soupçonne qu'une infraction ressortissant au service a été commise (articles 30 à 32).

En 1966, on a tenté de désigner le commissaire de la G.R.C. sous-chef de département aux fins de la *Loi sur le service civil* (S.C. 1960-61, chap. 57); un décret fut alors pris manifestement dans ce dessein (D.O.R.S./66-11, *Gazette du Canada*, Partie II, 12 janvier 1966, p. 14). Mais cette désignation comportait semble-t-il une erreur et le résultat recherché n'aurait, en conséquences, pas pu être obtenu. En effet, pour désigner le commissaire sous-chef d'un département ou ministère qui aurait été la Gendarmerie royale, aux fins de la *Loi sur le service civil*, il eût fallu tout d'abord conférer à la Gendarmerie le statut de département ou ministère aux fins de cette loi (voir les alinéas 2(1)g) et h) de la *Loi sur le service civil*). Mais dans le décret, on donnait à la G.R.C. le statut d'un département non pas aux fins de la *Loi sur le service civil*, mais de la *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 1952, chap. 116). La G.R.C. n'ayant donc pas été désignée département ou ministère aux fins de la *Loi sur le service civil*, la désignation du commissaire à titre de sous-chef aux fins de la loi ne peut avoir d'effet légal. Il semble donc,

malgré l'opinion courante, que le commissaire de la G.R.C. n'ait pas, juridiquement, le statut de sous-chef de département ou ministère. D'après nos recherches, ses collègues de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec n'ont pas, eux non plus, ce statut.

Quant au statut du dirigeant du troisième corps de police provincial au Canada, le "Newfoundland Constabulary Force", nous en avons déjà parlé plus haut en étudiant ce corps de police (Voir pages 86 et 87). Qu'il suffise ici de souligner que son chef a un statut beaucoup moins important que ses collègues de la G.R.C., de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec. Contrairement à ces derniers, il n'a aucun statut judiciaire; il ne dispose pas non plus du pouvoir considérable dont jouissent les dirigeants de la Sûreté de l'Ontario et de la Sûreté du Québec en matière d'enquêtes. Qui plus est, sa subordination au Ministre s'exprime de façon beaucoup plus accentuée que dans le cas de ces derniers. En effet, tandis que les dirigeants de la Sûreté en Ontario et au Québec sont sous «les ordres» et «l'autorité» des autorités supérieures, le chef du "Newfoundland Constabulary Force", lui, est [TRADUCTION] «en tout temps soumis à la surveillance, aux ordres et à l'autorité du Ministre» (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, chap. 58, art. 9).

En Colombie-Britannique, le commandant divisionnaire de la G.R.C. est réputé être le commissaire du corps de police provincial lorsque la G.R.C. assure, en vertu d'une convention, les services de police provinciaux. On peut donc dire qu'aux termes de la loi, cette division de la G.R.C. forme un quatrième corps de police provincial au Canada. Toutefois, comme nous nous sommes quelque peu attardés, dans le présent chapitre (voir pages 76 et 77), au statut des membres de la G.R.C. qui remplissent ce rôle en Colombie-Britannique, et tout particulièrement à celui du commandant de division, il n'est pas nécessaire d'en parler davantage ici.

2. Le Code criminel

Outre le statut conféré par les lois en vertu desquelles ils sont nommés, les policiers bénéficient aussi dans presque tous les cas du statut d'«agent de la paix» aux termes du *Code criminel*. La probabilité pour un agent de police de se voir reconnaître le statut d'agent de la paix aux fins du *Code criminel* est en relation directe avec les fonctions que lui assigne la loi en vertu de laquelle il est nommé. Généralement parlant, plus les fonctions qui lui sont assignées sont étendues, et plus elles s'apparentent à la «protection et au maintien de l'ordre public», plus il est susceptible de se voir reconnaître le statut d'agent aux fins du *Code criminel*.

Pour cette raison, la manière dont les fonctions des policiers sont définies présente une importance considérable. Dans la plupart des provinces, les fonctions de la police sont établies par des dispositions légales. Mais parfois,

les fonctions des policiers ne sont pas définies par des dispositions légales, mais sont déterminées par certaines personnes ou certains organismes. En vertu de l'article 37 du *Police Act* de la Saskatchewan, par exemple, la commission ou le conseil municipal chargés de la nomination des agents de police municipaux sont autorisés à définir les fonctions de ces derniers; en effet, aux termes du paragraphe 37(3), les membres des corps de police municipaux sont chargés des fonctions mentionnées à l'article 37 [TRADUCTION] «sauf disposition contraire dans leur nomination» (R.S.S. 1978, chap. P-15, par. 37(3)). Parallèlement, les fonctions des membres du "Newfoundland Constabulary" leur sont pour la plupart assignées [TRADUCTION] «à l'occasion» par le Ministre ou «sont prescrites par le lieutenant-gouverneur en conseil ou le Ministre» (*Constabulary Act*, R.S.N. 1970, chap. 58, art. 13). En Nouvelle-Écosse, par ailleurs, le procureur général a le pouvoir d'assigner aux agents de police municipaux d'autres fonctions que celles qui sont prévues par le *Police Act* (S.N.S. 1974, chap. 9, par 16(1)). À l'Île-du-Prince-Édouard, ce pouvoir est donné non seulement au ministre de la Justice, mais aussi au conseil municipal ou à la commission dont relève le corps de police (*Police Act*, S.P.E.I. 1977, chap. 28, par 19(1)). C'est aussi le cas au Québec, où les conseils municipaux ont le pouvoir de préciser les fonctions des policiers (*Loi de police*, L.R.Q. 1977, chap. P-13, art. 65).

Les tribunaux ont recours à un raisonnement quelque peu tortueux pour décider si une personne est «agent de la paix» aux termes du *Code criminel*. La situation s'est encore compliquée récemment lorsque certains juges ont déclaré qu'il ne faut pas déterminer l'étendue des devoirs de cet «agent de la paix». Dans l'affaire *R. v. Dietrich* (1978), 39 C.C.C. (2d)361, le juge Rae, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, eut à décider si, dans les circonstances de l'espèce, un policier était «un agent de la paix agissant dans l'exécution de ses fonctions» aux termes de l'alinéa 246(2)a) du *Code criminel* (accusation de voies de fait contre un agent de la paix). Dans son jugement, il fit l'observation suivante:

[TRADUCTION]

Pour ce qui regarde les fins de la loi à laquelle je fais référence, le devoir des agents de la paix va au delà de l'arrestation des criminels, de la découverte et de la prévention du crime et du maintien de l'ordre public. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de tenter de déterminer en termes généraux l'étendue de ce devoir. (p. 364)

Il semble donc que pour les juges, la définition précise du statut de l'agent de la paix aux termes du *Code criminel* soit devenue quelque chose d'assez mystérieux. La seule consolation des policiers à cet égard, c'est qu'au fil des ans, les tribunaux canadiens paraissent avoir eu fortement tendance à leur laisser le bénéfice du moindre doute⁷².

Bien sûr, le statut d'agent de la paix aux termes du *Code criminel* a une importance énorme pour les policiers, étant donné qu'il s'accompagne de vastes pouvoirs discrétionnaires ayant trait à l'application de la loi et au maintien de l'ordre. Par le jeu du paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation fédérale* (S.R.C. 1970, chap. I-23), ces pouvoirs peuvent également être

exercés à l'égard d'infractions prévues par d'autres lois fédérales. Les tribunaux reconnaissent depuis longtemps le caractère discrétionnaire de ces pouvoirs, bien qu'ils l'aient rarement fait de façon explicite: voir, par exemple, la décision de *Fortin c. La Reine*, [1965] C.S. 168. Une autre question cependant demeure plus obscure: quel est le lien entre ces pouvoirs discrétionnaires et les fonctions assignées à la police en vertu des lois provinciales sur la police, et quelles sont les conséquences de ce lien au chapitre de la direction des policiers et de leur responsabilité devant l'autorité supérieure? Il s'agit là d'une question épineuse, qui fera l'objet du chapitre suivant. Pour le moment, qu'il nous suffise de répéter que si les policiers sont considérés comme des agents de la paix aux termes du *Code criminel* et qu'ils jouissent de tous les pouvoirs, protections et prérogatives conférés par cette loi, c'est en raison des fonctions qui leur sont assignées dans les lois sur la police. Il y a des siècles que ce lien entre le statut et les fonctions est considéré comme un aspect fondamental de l'office de constable défini par le common law. C'est ainsi que Hale, après avoir étudié les pouvoirs et la protection spéciale donnés aux constables en common law, en était venu à la conclusion suivante:

[TRADUCTION]

et tout ceci provient de ce qu'il est d'office chargé du maintien de l'ordre public, qu'il est en vertu de la loi non seulement autorisé à appréhender les criminels mais qu'il en a l'obligation, et que s'il omet de remplir ce devoir, il peut être poursuivi pénalement et être condamné à l'amende et à l'emprisonnement. (1778: 91)

Dans la même veine, Wilson tenait sur cette question les propos suivants dans un texte publié à Toronto en 1859:

[TRADUCTION]

En raison de la nature de leurs fonctions, les constables doivent agir de façon rapide et énergique, sans avoir le temps de réfléchir ou presque, et la plupart du temps sans avoir le temps de prendre conseil; de plus, on ne peut leur demander d'avoir une connaissance parfaite du droit en matière d'arrestation et dans d'autres domaines complexes reliés à leurs fonctions. Pour toutes ces raisons, il n'est que juste de les protéger dans toute la mesure raisonnable contre les poursuites vexatoires susceptibles d'être intentées contre eux. Il vaut, en effet, beaucoup mieux protéger contre les conséquences d'une infraction commise de façon fortuite et non intentionnelle, l'agent de la paix qui agit de bonne foi dans l'intérêt du public, et encore plus si l'infraction a été commise par un tiers, que de le dissuader d'arrêter les criminels et les personnes qui violent la paix publique. C'est dans ce dessein que des lois ont été adoptées. (1859: 60)

De nos jours, pareille justification appellerait de sérieuses réserves, car on pourrait penser qu'elle revient à excuser les policiers qui ne connaissent pas les limites de leurs pouvoirs. Mais il n'en reste pas moins que la majorité des gens serait d'accord pour dire que les pouvoirs des policiers et la protection dont ils jouissent doivent correspondre à l'étendue et à la nature de leurs fonctions. De tout temps, la formation insuffisante des policiers et leur connaissance inadéquate de l'étendue de leurs pouvoirs ont été source de problèmes; cela a amené Blackstone à tenir les propos suivants: [TRADUCTION] «quant à l'étendue de ces pouvoirs, c'est sans doute une très bonne chose qu'ils ne soient généralement pas informés, étant donné le genre d'hommes

qui, dans la plupart des cas, remplissent ces fonctions» (1876: Vol. I, p. 318). Il serait toutefois difficile de considérer ce point de vue comme acceptable pour les Canadiens en 1980.

Au Canada, le statut le plus important conféré aux policiers découle donc du *Code criminel* fédéral, au lieu d'être exclusivement défini par les lois en vertu desquelles ils sont nommés. Cela n'est pas sans soulever certains problèmes constitutionnels. Quel ordre de gouvernement a le pouvoir de définir le statut des policiers? Et plus précisément, où s'arrête le pouvoir exclusif du Parlement fédéral de légiférer en matière de droit pénal et de procédure pénale, d'une part, et jusqu'où s'étend le pouvoir exclusif des législatures provinciales de légiférer en matière d'administration de la justice, d'autre part? Il est habituellement admis que ce dernier pouvoir comprend le pouvoir de légiférer dans le domaine de l'administration de la justice pénale: voir par exemple *Di Iorio et Fontaine c. Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, et *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218. Il ne semble pas vraiment faire de doute non plus, bien que cela n'ait jamais été décidé de façon définitive, que le Parlement fédéral a le droit d'instituer un corps de police fédéral, telle la G.R.C., chargé de l'application des lois fédérales en matière pénale ou autre: voir par exemple *Re White, White v. Regem* (1954), 12 W.W.R. (N.S.) 315 (C.A. de la C.-B.); *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General of Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.) ainsi que l'arrêt *Keable* mentionné ci-dessus. Cela explique la situation paradoxale suivante: bien qu'il soit admis que les provinces détiennent en vertu de la constitution le pouvoir d'appliquer le droit pénal, le corps de police le plus important au Canada, et de loin, est un corps de police fédéral institué en vertu d'une loi fédérale.

Mais on peut aussi se demander, et il s'agit d'une question plus complexe, où se situe la ligne de démarcation entre les pouvoirs du Parlement fédéral et ceux des provinces pour ce qui a trait à la définition du statut des policiers et à la détermination des personnes auxquelles ce statut est reconnu. Actuellement, c'est à l'article 2 du *Code criminel* que sont posées les limites du statut d'«agent de la paix» aux fins de l'application du droit pénal. Cela paraît justifié du fait que le pouvoir législatif du Parlement fédéral en cette matière découle nécessairement de son pouvoir de légiférer dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale (*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, par. 91(27)), même s'il a été reconnu que les provinces ont le pouvoir exclusif d'adopter des lois en matière d'administration de la justice, et cela comprend l'application du droit pénal (*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, par. 92(14)). On justifie ce chevauchement par la théorie de la «primauté»: lorsque le Parlement fédéral dispose d'un pouvoir législatif complémentaire (“ancillary power”) dans une matière qui relève exclusivement de la compétence des provinces (dans le cas qui nous occupe, le statut juridique de la police), toute loi fédérale existante «occupe le champ» et l'emporte sur les lois provinciales ayant trait à cette matière, dans la mesure où ces lois provinciales

sont en conflit avec la loi fédérale. Tant que la loi fédérale occupe le champ, les lois provinciales qui sont en conflit avec elle demeurent «inopérantes», sans être constitutionnellement invalides. Si la loi fédérale est abrogée, ou si elle est modifiée de telle façon qu'elle ne soit plus en conflit avec la loi provinciale, le champ redevient libre et la loi provinciale relative à ce domaine redevient opérante⁷³.

Il reste cependant à savoir jusqu'à quel point la loi fédérale déterminant le statut juridique des agents de police nommés par les provinces peut être considérée à bon droit comme une loi découlant du pouvoir législatif complémentaire dont dispose le Parlement fédéral en vertu de son pouvoir en matière de droit pénal et de procédure pénale, sans qu'il y ait empiétement inacceptable sur le pouvoir législatif des provinces en matière d'administration de la justice. La nécessité de poser certaines limites devient évidente si l'on pense qu'il serait possible d'apporter une modification au *Code criminel* en vertu de laquelle seuls les membres de la G.R.C. seraient des «agents de la paix» aux fins du *Code*. Bien sûr, pareille modification est impensable sur le plan politique et serait très probablement inconstitutionnelle également, car elle reviendrait en pratique à vider de tout contenu significatif la compétence législative des provinces dans le domaine de l'application du droit pénal. Le problème, vu sous l'angle de la définition du statut d'«agent de la paix», n'a jamais été soumis exactement dans ces termes aux tribunaux. Dans l'arrêt récent *La Reine c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, la Cour suprême du Canada fut appelée à se prononcer sur une question essentiellement similaire, à caractère constitutionnel, portant sur le pouvoir législatif de définir le statut de «poursuivant» aux fins du *Code criminel*. La Cour y a décidé que le problème qui nous préoccupe ici ne se présentait pas en l'espèce, étant donné que l'affaire portait sur une loi relative aux drogues dont la validité constitutionnelle n'était pas fondée sur le pouvoir fédéral en matière de droit pénal, mais sur la clause «paix, ordre et bon gouvernement». Pour cette raison, on ne sait toujours pas clairement de quelle façon se répartit entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales le pouvoir législatif de définir le statut juridique des policiers. La question a une importance considérable, car l'application du droit pénal représente une composante essentielle des pouvoirs des policiers. Bien sûr, les législatures provinciales conservent leur droit de définir le statut des policiers dans le cadre de l'application des lois provinciales ou municipales. Mais la question de la répartition des pouvoirs devient pertinente lorsque des dispositions provinciales sont rédigées de façon à conférer à des agents de police nommés par une province un statut les autorisant à faire appliquer les lois pénales (voir par exemple le paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Sûreté du Manitoba*, R.S.M. 1970, chap. P150). Il est permis de penser que dans la mesure où ces dispositions sont en conflit avec les définitions des termes «agent de la paix», «fonctionnaire public», etc., figurant dans le *Code criminel*, elles sont inopérantes⁷⁴. Cette question est également susceptible d'avoir une incidence considérable sur la direction des policiers et leur responsabilité devant l'autorité supérieure (voir Grant, 1980).

Les agents de la G.R.C. sont également «fonctionnaires publics» aux termes du *Code criminel* (art. 2, «fonctionnaire public»). Il semble ressortir assez clairement de la jurisprudence que d'autres agents de police pourraient aussi bénéficier de ce statut: voir par exemple *R. c. Cartier*, *R. c. Libert* (1978), 43 C.C.C. (2d) 553 (Cour supérieure du Québec) ainsi que la jurisprudence qui y est citée. Toutefois, puisque la presque totalité des agents de police sont considérés comme des agents de la paix aux fins du *Code criminel*, le fait de leur conférer en plus le statut de «fonctionnaire public» n'ajoute pas grand-chose à leurs pouvoirs car de façon générale les «fonctionnaires publics» n'ont aucun pouvoir, prérogative ou protection, etc., dont ne jouissent également les «agents de la paix».

3. Autres lois

Les agents de police tirent également leur statut des dispositions d'une kyrielle d'autres lois fédérales et provinciales. Ils peuvent notamment avoir le statut de gardes-chasse, de gardes-pêche, d'agents de protection de la faune, d'inspecteurs en matière de boissons alcooliques et de véhicules moteurs, d'agents de prévention des incendies, de gardiens de parcs, etc. La législation canadienne renferme une abondance de dispositions de ce type, dont il n'existe à notre connaissance aucune liste complète. Ce statut complémentaire des agents de police revêt une certaine importance dans la mesure où il s'accompagne habituellement de pouvoirs qui, autrement, ne leur seraient pas conférés. Ce statut semble relativement insignifiant cependant par comparaison au statut de «constable» et d'«agent de la paix» dont jouissent la plupart des policiers.

Par contre, le statut de «fonctionnaire public» conféré aux policiers par des lois stipulant une période de prescription à l'égard des poursuites civiles intentées contre des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions, a une incidence relativement importante sur la question de la responsabilité des policiers: voir par exemple *Kellie v. City of Calgary and Morgan and Maley* (No. 2) (1950), 1 W.W.R. (N.S.) 691 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel); *Koshurba v. Rural Municipality of North Kildonan and Popiel* (1965), 53 W.W.R. (N.S.) 380 (Cour d'appel du Manitoba); et *Magrum v. McDougall, R. v. Magrum*, [1944] 3 W.W.R. 486 (Cour suprême de l'Alberta, division d'appel). Nous donnons en annexe au présent document (p. 147) la liste de ces dispositions parce qu'elles limitent effectivement la responsabilité des agents de police à l'égard des actes répréhensibles. Ces dispositions ont déjà suscité certaines réserves. Elles peuvent en effet mettre la victime d'un acte répréhensible commis par un policier devant l'alternative suivante: ou bien elle s'adresse aux tribunaux civils pour tenter d'obtenir un dédommagement, ou bien elle cherche à obtenir réparation par la voie de procédures disciplinaires instituées en vertu des diverses lois sur la police. Bien que le plaignant puisse se prévaloir de ces deux recours, les corps de

police abandonnent très souvent toute procédure disciplinaire lorsque des poursuites civiles ou pénales sont intentées. Par contre, si le plaignant attend la fin de l'enquête policière, il se peut fort bien que son action au civil contre l'agent en faute soit prescrite en vertu des dispositions des lois sur la police.

E. Le common law

L'établissement de corps policiers au Canada est actuellement régi entièrement par des dispositions légales. Le statut de la police en common law ne subsiste donc seulement que dans la mesure où il n'a pas été abrogé ou modifié par des dispositions légales de ce type. Toutefois, le statut des «constables» et des «agents de la paix» en common law, modifié par de telles dispositions, demeure le fondement du statut juridique de la police dans la plupart des provinces. C'est dans le prochain chapitre que nous étudierons la jurisprudence canadienne du vingtième siècle portant sur ce statut de common law; mais il convient de parler dès à présent d'un statut conféré, au cours de ce siècle, aux policiers par les tribunaux, statut qui présente une importance énorme pour ces derniers. Il s'agit du statut de «représentant de l'autorité».

La règle du «caractère volontaire» des confessions de l'accusé faites avant le procès a été adoptée par les tribunaux canadiens dès le moment où elle fut exprimée de façon claire en Angleterre par le comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Ibrahim v. The King*, [1914] A.C. 599. Dans sa formulation initiale, cette règle voulait qu'aucune confession faite par l'accusé avant son procès ne soit reçue en preuve contre lui devant le tribunal, à moins qu'il ne soit auparavant établi qu'elle a été faite de façon volontaire, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas avoir été suscitée par l'espoir d'obtenir un quelconque avantage ou par la crainte de subir un préjudice de la part d'un «représentant de l'autorité». Cette règle, qui a bien sûr une importance énorme pour la police, est à l'heure actuelle appliquée par les tribunaux canadiens à toutes les confessions faites par un accusé avant son procès, peu importe qu'il s'agisse ou non d'aveux au sens strict: *Piché c. La Reine*, [1971] R.C.S. 23. Les agents de police ont toujours été considérés comme des «représentants de l'autorité» par les tribunaux, lorsque, agissant dans l'exécution de leurs fonctions officielles, ils effectuent des enquêtes sur des infractions.