

"Source : *La police, Un énoncé de politique : Étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada*, 104 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1981. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

la police

un énoncé de politique

SÉRIE DROIT PÉNAL

DOCUMENT D'ÉTUDE

LA POLICE --
UN ÉNONCÉ DE POLITIQUE

Étude effectuée pour
la Commission de réforme du droit du Canada

par

Alan Grant

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

THE POLICE

--

A POLICY PAPER

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

Disponible gratuitement par la poste:

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

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

N^o de catalogue J32-3/27F
ISBN 0-662-90693-4

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SOMMAIRE	1
PREMIÈRE PARTIE -- L'EXPOSÉ DE LA QUESTION	3
A. Introduction	3
B. L'absence de bases théoriques	4
C. Les pouvoirs discrétionnaires de la police ..	5
D. Les pouvoirs discrétionnaires des hommes politiques	6
E. La répartition des ressources	8
1. Le partage des responsabilités dans la lutte contre le crime	8
2. Le partage de la prestation des services ..	12
F. Les changements sociaux et institutionnels ..	13
DEUXIÈME PARTIE -- LES SOLUTIONS ACTUELLES	15
A. Introduction	15
B. L'organisation constitutionnelle de la police publique	16
C. L'organisation de la police publique	20
1. Les divisions fonctionnelles des activités policières	21
2. La mise en valeur des ressources humaines	24
a) Le recrutement et la sélection	24
b) L'éducation et la formation	26
c) La politique de promotion	29
d) Les relations de travail	31

TROISIEME PARTIE -- LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DU SYSTEME ACTUEL	35
A. Introduction	35
B. Les services de police et les mesures constitutionnelles	35
C. L'organisation des corps de police publics ..	42
1. Les divisions techniques	42
2. La mise en valeur des ressources humaines	49
a) Le recrutement et la sélection	49
b) La formation et l'entraînement	52
c) Les politiques de promotion	55
d) Les relations de travail	59
QUATRIEME PARTIE -- LA POLICE DE DEMAIN	67
A. Introduction	67
B. Le pouvoir discrétionnaire politique	68
a) La capacité d'intervention et le nombre d'effectifs optimum du corps policier	68
b) L'application sélective de la loi et le statut constitutionnel du chef de police	69
c) La mise en valeur des ressources humaines	70
(i) Le recrutement et la sélection ..	70
(ii) L'éducation et la formation	70
(iii) La politique de promotion	71
(iv) Les relations de travail	71
C. Les pouvoirs discrétionnaires de la police ..	72
a) Le maintien de l'ordre et la philosophie de la prévention	72
b) L'utilisation des ressources d'investigation	73
(i) La fonction de répression	73
(ii) La fonction de prévention	74
D. Conclusion	74
RENOIS	77

SOMMAIRE

Ce document est divisé en quatre parties. La première traite des politiques d'application de la loi et soutient que les ouvrages actuels ne proposent aucune théorie cohérente sur le sujet qui tienne compte des choix importants d'ordre politique sous-jacents à la constitution et à la dotation en personnel des forces de police. On y discute également certaines questions inhérentes à l'allocation des ressources de lutte contre le crime, aux services qu'attend le public de la police et aux problèmes soulevés dans toute société démocratique, par la modification de ces ressources et de ces services.

La seconde partie traite des dispositions actuelles d'ordre constitutionnel, fonctionnel et administratif visant le maintien de l'ordre et l'application de la loi au Canada. Cette partie se veut un complément aux travaux de la section de recherche sur les pouvoirs de la police, qui ont pour but de déterminer les pouvoirs d'arrestation, de perquisition, de saisie et de surveillance nécessaires à l'application efficace de la loi et à la protection contre les abus qu'elle peut susciter. Cette partie est justifiée par le fait qu'aucune étude des pouvoirs de la police (habituellement formulés comme s'ils étaient accordés à des particuliers) n'est complète sans un examen des organismes qui les exercent, et bien sûr, des qualités de leurs dirigeants.

La troisième partie traite des avantages et des inconvénients des services de police actuellement fournis au Canada. Elle suit un plan identique à la deuxième partie, soit d'une part une étude des questions constitutionnelles, d'autre part une analyse des divisions fonctionnelles des diverses activités de la police et enfin un examen des politiques de mise en valeur des ressources humaines appliquées à travers le Canada.

Enfin, la quatrième partie se penche sur les avantages et inconvénients des dispositions actuelles visant le maintien de l'ordre et l'application de la loi. Dans cette partie l'auteur suggère notamment au pouvoir législatif de s'intéresser davantage à la constitution et à la dotation en personnel des forces de police, et de prendre des positions franches et non équivoques sur certaines questions. Le concept de la "capacité d'intervention" de la police est discuté, ainsi que les critères nécessaires à son existence.

PREMIERE PARTIE: L'EXPOSE DE LA QUESTION

A. INTRODUCTION

Les expressions "maintien de l'ordre" ou "police" et "politique" ne sont pas, en elles-mêmes, difficiles à comprendre. Selon l'Oxford English Dictionary, le "maintien de l'ordre" consiste [TRADUCTION] "à assujettir le public à des règlements, à une discipline et à un contrôle, à le doter d'une administration civile (et non militaire), à assurer l'application des lois et de l'ordre public". Le mot "police" ou "policiers" s'entend des [TRADUCTION] "autorités civiles chargées du maintien de l'ordre public, de la mise en vigueur des règlements visant la prévention et la répression des infractions à la loi et la découverte des crimes." D'autre part, la "politique" est décrite comme étant [TRADUCTION] "une ligne de conduite adoptée et poursuivie par un gouvernement ..., toute ligne de conduite reconnue comme étant avantageuse et pratique". Ainsi, si l'on accepte ces définitions, un exposé de politiques sur la police se doit d'énoncer une ligne de conduite que les ministères gouvernementaux compétents auraient avantage à suivre en constituant un organisme civil chargé de l'application de la loi, du maintien de l'ordre public, de la prévention et de la découverte du crime. Soulignons cependant que le rôle des policiers ne se limite pas uniquement à ces seules fonctions. Ils aident en effet souvent leurs concitoyens victimes d'ennuis ou les dirigent vers les personnes susceptibles de les aider. Plusieurs autres organismes, en plus des forces de police, voient également à la prévention du crime et à l'application des lois. Ainsi en est-il des organes statutaires, des organismes de réglementation, de certains ministères et des services privés de sécurité. Ils contribuent tous de façon appréciable au maintien de l'ordre, dans son acception la plus large.

Il importe donc d'établir avec précision les limites exactes de la présente étude. De façon générale, les "policiers" dont il sera question sont ceux que des dispositions législatives provinciales ou fédérales ont nommés agents de la paix et qui sont chargés du maintien de l'ordre au Canada. Cette étude, précisons-le, portera non seulement sur la prévention du crime, l'application de la loi et le maintien de l'ordre, mais aussi sur l'aide et l'orientation que le policier peut fournir à ses citoyens.

B. L'ABSENCE DE BASES THEORIQUES

La politique du maintien de l'ordre a considérablement évolué dans les démocraties occidentales. Il y a quelque cent cinquante ans, on affirmait encore que l'existence des forces de police présentait plus d'inconvénients que d'avantages¹. Aujourd'hui, le public estime au contraire que le maintien de l'ordre est l'un des éléments nécessaires à une société organisée, et à la poursuite d'activités quotidiennes dans le respect de l'ordre².

Le maintien de l'ordre est de plus en plus reconnu comme l'une des principales responsabilités de l'administration publique. Toutefois, très peu d'ouvrages traitent des moyens utilisés pour appliquer la loi. Les théoriciens du droit concentrent leur attention sur les éléments indispensables pour assurer un système juridique juste et équitable³. Les praticiens eux sont très prolixes sur la théorie de la responsabilité criminelle⁴. Les auteurs qui traitent des systèmes juridiques en général passent souvent sous silence le rôle de la police⁵, ou n'en traitent que comme un aspect de la procédure criminelle, en insistant particulièrement sur les pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de saisie⁶. Dans tous ces écrits, jamais la police n'est analysée sous l'angle d'une institution publique dont les pouvoirs et les limites, qu'elle tient du pouvoir politique, influent profondément sur la mise à exécution de la loi et aussi, par voie de conséquence, sur la structure fondamentale, procédurale et administrative du système de justice pénale. Ce fait, qui relève du domaine politique, ne doit surtout pas être confondu avec les pouvoirs discrétionnaires de la police, dont nous parlerons plus loin.

Les auteurs qui ont exposé leurs vues sur la justice pénale se sont concentrés avant tout sur la théorie de la responsabilité ou sur la justification de la peine imposée, sans véritablement s'intéresser à la théorie de l'application de la loi⁷. Lorsqu'ils en traitent ce n'est que pour discuter de l'équité des procédures adoptées par les policiers dans leur rôle d'investigateurs et de détectives⁸. Ces préoccupations sont certes importantes. Elles laissent toutefois de côté une question primordiale: la structuration des organes chargés de l'application de la loi. Les procédures d'investigation de la police doivent être justes. Cependant, si les groupes ou les individus auxquels elles doivent s'appliquer ont été prédéterminés par l'organisation même de la structure des organes assurant la mise à exécution de la loi, une grande partie du problème demeure intouchée. Une théorie complète de la justice pénale doit aussi tenir compte de la capacité d'intervention de la police en plus de s'intéresser aux recours contre les abus des procédures d'investigation. Certains auteurs, spécialisés dans certaines branches du droit (comme l'application des lois sur les coalitions⁹) ont parlé de l'obligation des organes politiques d'assurer l'application efficace de la loi. Toutefois, cette question n'est jamais traitée de façon générale dans le cadre d'une théorie générale et complète de la justice pénale.

Les ouvrages sur la police sont donc très spécialisés. Ils portent, par exemple, sur la structure et l'administration des services de police, et mettent en relief leur nature hiérarchisée et autoritaire, conséquence naturelle d'un passé para-militaire. Ils portent également sur l'efficacité des voitures de police comportant un ou deux agents, sur l'importance du facteur-temps dans la découverte des actes criminels et sur les avantages respectifs des rondes effectuées à pied ou en voiture, pour ne citer que quelques exemples de ce que ses détracteurs appellent la "criminologie des académies de police"¹⁰.

C. LES POUVOIRS DISCRETIONNAIRES DE LA POLICE

Les ouvrages fort utiles sur les pouvoirs discrectionnaires de la police occupent une place de choix entre les livres théoriques et les écrits spécialisés. Ces

ouvrages font preuve d'esprit analytique, et voient dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de la police, l'un des principaux facteurs déterminant l'orientation du reste du système de justice pénale¹¹. Puisque, règle générale, la police contrôle l'accès au système de justice pénale, ses décisions sur l'affectation de ses ressources, sur le fait de traduire une personne en justice plutôt que d'employer la dissuasion ou un simple avertissement revêt alors une importance primordiale¹². L'avantage de ce type d'analyse a été d'amener la police à remettre en question une affirmation souvent entendue de ses membres, à savoir qu'ils appliquent la loi en toutes circonstances, et n'exercent aucun pouvoir discrétionnaire, perçu comme nuisant à "l'idée d'objectivité et d'impartialité de l'application de la loi"¹³.

Cependant, l'analyse des ouvrages théoriques sur l'importance des pouvoirs discrétionnaires de la police dans l'application de la justice pénale, a une portée restreinte. En effet, cette analyse semble tenir pour acquise la capacité même d'appliquer la loi, et se concentre en conséquence sur le processus décisionnel, sur les critères d'allocation des ressources, et sur les mesures prises par la police dans des circonstances données. Ce point de vue méconnaît donc le fait que la police ne peut renoncer à appliquer la loi que dans les circonstances où elle peut la mettre en vigueur et décide de ne pas le faire pour des motifs particuliers.

D. LES POUVOIRS DISCRETIONNAIRES DES HOMMES POLITIQUES

On ne peut prétendre que la police exerce un pouvoir discrétionnaire, lorsque l'absence de mise à exécution de la loi ou son application restreinte, résulte de l'impuissance de l'organe d'exécution. La non-application de la loi n'est pas alors attribuable à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de la police. Elle est un acte politique. La société qui a des lois doit, en plus, être en mesure de les appliquer. Son impuissance à le faire dans certains cas change complètement la portée réelle de celles-ci¹⁴. La question n'est plus alors de savoir "dans quel sens la police a décidé de concentrer ses efforts" mais plutôt "dans quelles circonstances l'organe politique permet à la police d'assurer véritablement l'application de la loi".

Chaque société voit une fraction de son produit national brut en biens et services, servir à des opérations illégales. L'importance de cette fraction dépend de l'interaction de facteurs complexes de nature politique, sociale, culturelle et économique. L'un des éléments variables de la trame sociale est le mode d'organisation du système de justice pénale. Si l'on tient pour acquis un certain pourcentage d'opérations illégales, l'une des décisions politiques primordiales est l'importance à accorder à l'étendue de la capacité d'intervention de ceux qui sont chargés d'appliquer la loi, qu'ils soient policiers ou autres. L'allocation des ressources à l'intérieur de l'organisme chargé de l'application de la loi est largement tributaire de cette décision politique. Dès que la capacité d'intervention existe, les principaux pouvoirs discrétionnaires ont déjà été exercés¹⁵.

L'un des premiers problèmes de détermination d'un énoncé de politique sur la police tient au fait que l'organisation des organismes assurant l'application de la loi dépend essentiellement d'une décision politique. Ce fait n'est pas toujours admis volontiers par les ouvrages et les recherches sur le sujet dans les démocraties occidentales¹⁶.

Le défi primordial pour tout système désireux de résoudre le problème d'application de la loi, consiste à créer un ou plusieurs organismes capables de remplir cette tâche équitablement dans la société, sans distinction de race, de religion, d'appartenance culturelle ou politique. Nous ne prétendons pas qu'il faille créer un géant administratif qui se lancerait à la conquête complète du crime. Un tel objectif ne serait ni financièrement possible, ni philosophiquement souhaitable¹⁷. En effet, il ne s'agit pas de mettre sur pied un système répressif, mais plutôt un système dont la structure soit capable d'assurer le maintien de l'ordre sans concentrer son action contre un groupe social particulier. La justice pénale de l'avenir est plus que la simple arrestation et punition des criminels¹⁸. Toutefois, si l'application de la loi reste un des objectifs poursuivis, l'action de la police doit pouvoir s'exercer contre les diverses classes de criminels. En somme, l'important est moins le nombre des effectifs de la machine assurant la mise à exécution de la loi, que son degré de capacité d'intervention. Puisque, dans une certaine mesure, la société donne naissance aux criminels qu'elle charge sa police d'arrêter, la police doit être libre de poursuivre

les malfaiteurs sans distinction. Les personnes reconnues coupables par les tribunaux doivent donc appartenir aux diverses catégories de criminels et non, comme c'est vraisemblablement le cas actuellement, à quelques-unes d'entre elles seulement contre lesquelles les batteries de l'appareil répressif paraissent concentrées. Cette dichotomie disparaîtra dès que la police pourra s'attaquer à tout l'éventail des activités criminelles.

E. LA RÉPARTITION DES RESSOURCES

1. Le partage des responsabilités dans la lutte contre le crime

Un second problème est celui du partage des responsabilités dans la lutte contre le crime. Pour le moment, cette responsabilité est répartie entre divers organismes. Le rôle principal revient aux forces de police organisées aux niveaux national, provincial et municipal. D'autres organismes fournissent toutefois une contribution appréciable (commissions provinciales des valeurs mobilières par exemple). Certains fonctionnaires de divers ministères le font aussi. Ainsi, ceux de la Commission d'assurance-chômage s'occupent de la perception frauduleuse de prestations au niveau fédéral; les responsables du secteur commerce et consommation s'attaquent à certaines opérations commerciales frauduleuses au niveau provincial. Enfin les services privés de sécurité internes ou dont les services sont loués par certaines entreprises jouent un rôle de plus en plus grand¹⁹. La collectivité elle-même joue aussi un rôle appréciable. Elle peut en effet se charger de certains délits peu sérieux et très nombreux qualifiés de "conduite criminelle", sans qu'il soit nécessaire de mettre en marche les rouages de la justice pénale²⁰.

Une étude de la nature des problèmes que pose le crime dans notre société, et de l'importance d'en confier la solution au groupe le plus apte à accomplir cette tâche serait d'une grande valeur. En 1829 la responsabilité pour la prévention du crime et la découverte des criminels est passée du secteur privé au secteur public. Il est possible qu'au cours des années 1980 on assiste à un autre changement aussi remarquable.

Une nette distinction doit être faite entre les crimes contre la personne et les crimes contre les

biens. La plupart des sociétés qui se prétendent civilisées accordent une valeur particulière à la vie humaine, et la sauvegarde de celle-ci occupe une place de choix sur la liste de leurs préoccupations. Par conséquent, la sécurité des citoyens et la poursuite des actes de violence perpétrés contre eux demeurent vraisemblablement toujours une priorité pour les responsables du maintien de l'ordre. La majorité des agressions et des blessures mortelles qui n'ont pas la circulation routière pour cause, ne surviennent pas dans des endroits publics. Elles surviennent au contraire dans des maisons et d'autres lieux, entre des personnes dont les relations, parfois déjà anciennes, n'ont rien à voir avec la perpétration du crime. Les habitudes sociales et culturelles d'une société donnée, y compris l'usage des boissons alcooliques et de la drogue, et la facilité avec laquelle il est possible de se procurer des armes à feu, contribuent de façon importante à la perpétration des actes de violence. Un autre facteur qui influe sur le nombre des crimes contre la personne tient aux diverses stratégies utilisées par les autorités policières dans l'exercice de leur fonction de dissuasion et de répression. Les résultats obtenus dépendent en effet sensiblement de la façon dont elles s'attaquent au problème en réprimant des voies de fait entre étrangers dans des endroits publics, et en réglant des querelles domestiques et d'autres situations délicates et explosives. Il ne fait aucun doute que la police doit pouvoir s'attaquer aux divers crimes contre la personne, et que cette responsabilité incombe principalement à la police publique.

La catégorie des crimes contre les biens perpétrés sans violence peut se subdiviser en deux branches distinctes. D'une part, les crimes dits des "cols blancs²¹", dont les auteurs occupent un poste de confiance dans l'entreprise à laquelle ils s'en prennent; d'autre part, les vols commis dans des locaux résidentiels, commerciaux, industriels ou autres, et qui sont le fait soit de voleurs chevronnés soit de jeunes "amateurs", généralement étrangers aux lieux du crime.

De grands changements se sont produits quant au type de biens sur lesquels portent ces infractions et quant aux auteurs de ces actes. Parmi ces biens, on retrouve ces objets nouveaux et fort prisés de notre civilisation moderne, inaccessibles pour la plupart au vulgaire criminel qui, même s'il parvient à s'en emparer, est bien en peine lorsqu'il s'agit de les utiliser, et encore plus de les trafiquer (par exemple des appareils

comptables informatisés). Le nombre des criminels en puissance s'en trouve donc considérablement accru. Au début du 19^e siècle, on croyait volontiers que les criminels se recrutaient surtout parmi les "fainéants"²². Aujourd'hui, on les trouve aussi parmi les rangs des professionnels bien rémunérés, qui ont accès aux appareils modernes hautement spécialisés et possèdent la compétence nécessaire pour s'en servir. Les efforts pour assurer le respect de la loi se sont-ils vraiment adaptés à la prolifération de ces nouvelles catégories de biens et au nouveau type de criminels qui les convoitent? Comme pour les crimes contre la personne, la police publique doit jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre les crimes des cols blancs.

Les crimes non violents dont sont victimes le plus souvent des organismes et le public en général, ne peuvent cependant faire oublier les inconvénients et les ennuis sérieux causés par les actes criminels non violents commis contre des particuliers. C'est d'ailleurs contre cette catégorie de crimes que l'on presse davantage la police "d'agir". Le nombre croissant de plaintes déposées dans les postes de police prouve que l'homme moyen se sent plus touché par les attaques contre sa maison, son automobile ou ses autres biens, qu'il n'est contrarié par l'idée que les multiples formes de crimes des cols blancs contribuent directement à l'inflation.

En un sens, l'obligation de la police de découvrir les auteurs de ces délits mineurs et de les traduire en justice contribue au problème. Plusieurs actes criminels peu graves sont d'une nature purement locale et attribuables à la jeunesse de leur auteur ou à l'exploitation par lui de circonstances particulièrement favorables dont il a tiré profit. Il est fort possible, si la collectivité participait davantage à la prévention de ce problème, que les résultats dépasseraient ceux que donne la méthode classique de l'arrestation et de la poursuite devant les tribunaux. Lorsque la police met l'accent sur la prévention du crime et recherche la collaboration des citoyens, elle se trouve ainsi plus libre pour s'attaquer aux autres problèmes que la collectivité n'est pas compétente pour résoudre. On peut donc avancer que la responsabilité de la lutte contre les crimes majeurs doit être assumée par la police mais que le public, dans la mesure du possible, doit avoir la responsabilité de régler les problèmes d'ordre secondaire. La charge imposée aux policiers de résoudre certains problèmes dont la collectivité peut parfaitement se charger, favorise la dépen-

dance de celle-ci à l'égard de la police et ralentit l'efficacité de cette dernière, qui pourrait diriger ses effectifs plus utilement dans d'autres directions.

Le choix des priorités pour les forces du maintien de l'ordre est donc fort difficile. D'un côté, le public les incite à sévir contre les auteurs de crimes contre les biens, que ces malfaiteurs soient des voleurs chevronnés ou de simples jeunes amateurs. D'un autre côté, ceux qui préfèrent agir clandestinement et recourir à la fraude et à la corruption, faisant tout leur possible pour ne pas attirer l'attention du public, et nul ne se sentant personnellement touché par leurs crimes, il n'existe pas de pressions importantes pour que la police leur consacre une part importante de ses ressources et de son temps. De plus, encore faudrait-il que les hommes politiques accordent à la police le pouvoir d'agir de façon permanente et habituelle. Les délits, qu'ils soient clandestins ou non, la fraude, la corruption, sont des actes criminels coûteux pour la société. Seuls cependant les délits non clandestins font des victimes individuellement conscientes du coup qui leur a été porté. C'est pourquoi les priorités dans la capacité d'intervention des forces policières sont souvent fixées en fonction surtout des crimes contre les particuliers, plus visibles et suscitant davantage le ressentiment du public que la fraude et la corruption. Ces derniers crimes ne provoquent pas de tollé général. Ils sont souvent considérés comme un phénomène peu commun, dont la découverte est souvent laissée au hasard et qu'il n'appartient à aucun organisme officiel particulier de contrôler, de prévenir et de découvrir²³.

Il ne faudrait pas cependant conclure qu'il est normal de réprimer certaines catégories d'infractions non violentes contre la propriété et d'ignorer les autres. Au contraire, il importe d'évaluer dans quelle mesure les décisions politiques et l'affectation des ressources permettent aux forces du maintien de l'ordre de lutter efficacement contre les deux catégories de crime contre les biens, et non simplement contre celle dont les victimes sont individuellement identifiables. Il est évident qu'accorder aux forces de police la possibilité de s'attaquer d'une façon générale à la fraude et à la corruption au niveau professionnel et administratif, peut créer d'énormes difficultés et susciter des débats animés sur la violation des libertés individuelles. Toutefois il n'est plus tolérable que la lutte contre le crime vise surtout les attaques non déguisées contre les biens,

plutôt que la fraude et la corruption clandestines. Il est donc essentiel d'élaborer une politique rationnelle d'application de la loi, politique dont les effets devront auparavant avoir été soigneusement étudiés²⁴.

2. Le partage de la prestation des services

Jusqu'à maintenant nous avons souligné l'importance pour les hommes politiques et pour ceux qui prennent les décisions au sein des forces de police de fixer à ces dernières des objectifs prioritaires justes. Toutefois un des phénomènes particuliers au maintien de l'ordre est qu'une part considérable des activités déployées en ce sens reste étrangère à cette fonction. Des études sur l'étendue des services généraux et consultatifs fournis par la police comparativement à ses autres services, démontrent qu'ils occupent une place considérable. Même s'il est difficile de dissocier une activité donnée de ses conséquences possibles, on estime généralement qu'au moins cinquante et parfois jusqu'à quatre-vingt pour cent du travail de la police n'est pas relié à la prévention ou à la détection du crime²⁵. Organisme discipliné, prêt à servir vingt-quatre heures par jour et doté d'un système de communications efficace, la police s'est révélée particulièrement utile aux gouvernements et au public en général en leur fournissant une aide précieuse dans certaines situations difficiles. Il en est ainsi par exemple pour les sinistres, les querelles domestiques, les différends ouvriers, la recherche d'objets perdus et de personnes disparues, le contrôle des malades mentaux, et pour une foule d'autres situations. La police intervient alors en dernier ressort, lorsque les autres services sociaux ne sont pas disponibles ou sont incapables d'agir²⁶.

Les fonctions des forces policières méritent donc une étude en profondeur. Se peut-il qu'après avoir été formés essentiellement pour prévenir et découvrir les crimes, les policiers soient contraints d'accomplir des tâches qui leur sont inférieures et dont d'autres personnes pourraient se charger à un moindre coût? Se peut-il que les attentes du public quant à la disponibilité de la police aient atteint un point qui n'est plus justifié et qui est trop coûteux²⁷? Le rôle d'aide du policier est-il indissociable de la prévention et de la découverte du crime? Les contacts qu'il permet de réaliser entre les policiers et le public favorisent-ils leurs bonnes

relations mutuelles et permettent-ils aux premiers de mieux répondre aux besoins du second²⁸?

Comme nous l'avons vu plus haut, les crimes contre les biens des particuliers monopolisent une bonne partie du temps des policiers. Il en va de même pour l'aide attendue d'eux dans des circonstances étrangères à toute activité criminelle. La préoccupation principale qui doit présider à la lutte contre le crime est l'évaluation du tort causé à la société (la plainte déposée par la victime n'étant qu'un des facteurs à considérer). Lorsqu'il s'agit de répondre aux demandes de services qui lui sont faites, la police doit également déterminer les requêtes auxquelles il faut accorder un rang prioritaire, et celles qui peuvent s'accommoder de solutions de rechange. Le gestionnaire de la police qui organise ses effectifs en fonction des réponses aux demandes d'aide émanant du public, utilise mal les ressources dont il dispose et se trouve, dans un certain sens, à déléguer ses prérogatives de stratège au premier citoyen qui réclame son assistance. Il faut donc en premier lieu étudier les demandes de services et établir des normes pour le choix des requêtes auxquelles il est possible d'accéder en y affectant du personnel policier. Les policiers de tout grade et, dans la mesure du possible, le public, devraient être consultés sur le choix de ces critères. Il importe, en second lieu, de faire connaître cette politique des services de police et d'en informer le public, afin que les attentes de celui-ci ne soient pas déçues par l'attente de services qu'il ne lui appartient pas de fournir.

F. LES CHANGEMENTS SOCIAUX ET INSTITUTIONNELS

Les deux problèmes majeurs que nous venons de discuter, soit l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'ordre politique dans l'organisation de l'application de la loi et la direction interne de l'allocation des ressources, soulèvent de sérieux problèmes pour une société démocratique. Nous affirmons souvent avec fierté qu'une démocratie libérale est le meilleur système politique (ou au moins le moins mauvais). En concentrant les efforts et les ressources sur les crimes non déguisés contre les biens et en continuant de considérer la fraude et la corruption professionnelles comme une anomalie peu fré-

quente, la société commet une erreur commune à tous les systèmes politiques. Elle accorde à une "élite" criminelle un traitement particulièrement bénin. Tous les systèmes politiques, font face à ce problème, peu importe le fondement de cet élitisme, qu'il dépende de la naissance, de l'éducation, de la richesse, de l'appartenance "au parti" dans un État à parti unique ou de tout autre critère. La protection du système de démocratie libérale contre l'empiètement de l'idéologie totalitaire, oblige à prendre en considération des facteurs nombreux et complexes d'ordre économique et social, notamment la disparition de l'application inégalitaire de la loi, corollaire d'une capacité d'intervention non équitable²⁹. La question fondamentale est donc de déterminer si cette élite peut élaborer un système de justice pénale capable d'autodiscipline simplement sur la base d'une croyance quasi religieuse dans sa supériorité, sur la base du maintien d'un système politique jugé le plus apte à assurer la justice sociale. La création d'un système de justice pénale capable d'appliquer la loi uniformément, sans égard aux frontières socio-économiques, constitue l'un des éléments importants (mais seulement l'un d'entre eux) du maintien et de la vitalité de notre système de gouvernement libéral et démocratique³⁰.

DEUXIÈME PARTIE -- LES SOLUTIONS ACTUELLES

A. INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux jouent un rôle de premier plan dans la prévention et la découverte du crime et dans l'organisation et la prestation des services fournis par la police. L'alinéa 92(27) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique³¹ donne compétence au gouvernement fédéral en matière de droit et de procédure criminels. L'administration de la justice dans les provinces, selon l'alinéa 92(14), relève des législatures provinciales. C'est pourquoi les lois fédérales contiennent des dispositions traitant des actes criminels et des pouvoirs d'application de la loi, tels l'arrestation³², la perquisition et la saisie³³, l'écoute électronique³⁴, et autres dispositions semblables, et les lois provinciales, des mesures législatives visant l'organisation des forces de police³⁵. Il ne s'agit cependant pas d'une division étanche. La force policière la plus considérable au pays, la Gendarmerie Royale, relève d'une loi fédérale³⁶ et, d'un autre côté, plusieurs pouvoirs et obligations de la police, par exemple ceux qui ont trait à l'usage des armes à feu, sont assujettis aux lois provinciales³⁷.

Dans cette partie de l'étude, nous examinerons la façon dont sont organisés, au point de vue juridique et fonctionnel, les divers organismes chargés de l'application de la loi. Un corps législatif peut simplement accorder des pouvoirs à un agent de la paix³⁸. En fait cependant ces pouvoirs sont presque toujours exercés dans le contexte d'un organisme particulier. C'est pourquoi il importe de voir de quelle façon l'organisme en question est structuré et administré pour pouvoir vérifier comment les pouvoirs conférés à ses membres sont exercés. C'est la seule façon de comprendre dans sa totalité le phénomène de l'application des lois.

Prenons pour hypothèse, par exemple, que 2 p. cent des demandes de prestations d'assurance-chômage et 2 p. cent des demandes d'aide financière à la recherche présentées au Conseil des arts du Canada sont frauduleuses. D'après le droit positif, la fraude est un acte criminel. Plusieurs dispositions législatives en prévoient la répression. Si des mesures spéciales sont prises contre les manoeuvres frauduleuses dont est victime la Commission d'assurance-chômage (en chargeant un groupe de ses fonctionnaires de vérifier les demandes, de découvrir celles qui sont mensongères et d'intenter les poursuites qui s'imposent), et qu'aucune mesure semblable n'est prise à l'égard des fraudes dont fait l'objet le Conseil des arts du Canada, les statistiques en matière criminelle indiqueront que l'on vole la Commission d'assurance-chômage. Il ne faudrait évidemment pas en conclure que personne ne vole le Conseil des arts du Canada. On ne peut non plus déduire de ce fait que, puisque le corps législatif fédéral défend la fraude de façon générale et ne fait d'exception à l'égard d'aucun groupe de fraudeurs, ni de victimes, il prévoit une application uniforme de la loi dans ce domaine. La défense législative de perpétrer l'acte ne suffit pas. Il faut en outre que les organismes compétents disposent d'une capacité d'intervention efficace, pour maintenir l'application égalitaire de la loi.

Il est donc primordial, sur le plan de l'analyse, d'étudier les organismes chargés de l'application de la loi, ainsi que leurs employés et dirigeants. Cette étude permettra de compléter les autres travaux de la Section de recherche sur les pouvoirs de la police, dont le but est d'identifier les pouvoirs d'arrestation, de perquisition, de saisie et de surveillance qui sont nécessaires à la mise à exécution efficace des lois, et de protéger le citoyen contre leurs abus. Aucune étude des pouvoirs de la police ne saurait être complète sans accorder un intérêt égal aux organismes et aux individus qui exercent ces pouvoirs.

B. L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE DE LA POLICE PUBLIQUE

Depuis la Confédération, les tribunaux n'ont pas sérieusement mis en doute le principe voulant que le maintien de l'ordre et le respect des lois dans les pro-

vinces fassent partie de "l'administration de la justice" visée à l'alinéa 92(14) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et que par conséquent ces tâches relèvent spécifiquement de la compétence provinciale³⁹. Chaque province a donc édicté des lois confiant ces fonctions aux autorités locales, notamment aux conseils municipaux. Des forces de police provinciales et municipales ont été constituées. Parfois les services nécessaires ont été obtenus par voie de contrat conclu avec la force de police provinciale (s'il en existe une) ou la G.R.C. Ces lois exposent habituellement les obligations et les pouvoirs généraux des policiers⁴⁰, prévoient leur contrôle et leur direction par des conseils de police (constitués de membres nommés et élus) et par des Commissions de police provinciales (ou leur équivalent) dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Cette mesure permet, espère-t-on, de réaliser un équilibre entre la stricte théorie démocratique qui exige le contrôle de la police par les citoyens, et l'ingérence politique partisane qui a tant marqué les débuts de la police sur le continent nord-américain⁴¹. Dans certains cas cependant la police municipale est placée sous le contrôle d'un comité. On ne peut donc affirmer que le régime qui s'efforce de réaliser cet équilibre est universel. Au sommet de l'organigramme, se trouve le procureur général de la province⁴², qui est le ministre de la Couronne responsable en dernier ressort devant la législature des services de police dans la province. Le Canada possède actuellement deux forces de police provinciales (en Ontario et au Québec) et 424 forces de police régionales et municipales⁴³.

Cependant ces mesures visant la prestation de services de police par les provinces ignorent complètement le rôle important joué dans ce domaine par la Gendarmerie Royale. Créée en 1873 sous le nom de Corps de police à cheval du Nord-Ouest, cette force de police fédérale semble tenir son pouvoir constitutionnel de la disposition visant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" contenue à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Devenue en 1904 la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, cette force de police porte le nom de Gendarmerie Royale du Canada depuis 1920.⁴⁴ À l'origine, elle avait pour tâche de patrouiller les vastes territoires fédéraux achetés à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1869. La conjugaison de facteurs historiques et économiques explique l'essor qu'elle a pris, au point d'être aujourd'hui trois fois plus considérable que la seconde force de police canadienne⁴⁵. Le facteur qui a

le plus contribué à sa croissance tient au fait que la G.R.C. loue ses services à plusieurs municipalités, à d'autres autorités locales et à toutes les provinces sauf l'Ontario et le Québec. La G.R.C. voit aussi à l'application des lois fédérales⁴⁶ (à l'exception du Code criminel) dans chaque province, au maintien de l'ordre dans les territoires du Nord-Ouest et au Yukon et aux services de sécurité à l'échelle nationale⁴⁷.

Le solliciteur général du Canada répond devant la Chambre des communes des actes de la G.R.C. Toutefois lorsque cette dernière est présente dans une province parce qu'elle y loue ses services, il semble que le commandant de ses forces dans cette province relève, en principe, du procureur général de la province (ou de son pendant). Dans ce cas, en effet, les agents de la G.R.C. remplissent des fonctions de police que l'alinéa 92(14) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confie aux provinces. Cependant les contrats conclus entre les provinces et la Gendarmerie Royale ne mentionnent pas de qui relève cette dernière. La situation ambiguë qui en résulte a été critiquée dans le Rapport d'une commission royale qui suggère qu'à l'avenir, ces contrats "exposent clairement que le commandant de la G.R.C. relève du procureur général de la province"⁴⁸.

La Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada est rédigée en termes généraux. Elle se rapproche des lois provinciales sur la police, expose la constitution et l'organisation de la force ainsi que les mesures disciplinaires auxquelles elle est soumise. Ses fonctions principales (à l'exception de l'exécution des mandats et du transfert des prisonniers) sont décrites comme suit:

remplir toutes les fonctions confiées aux agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la lutte préventive contre le crime, les infractions aux lois du Canada et aux lois en vigueur dans toute province où ils peuvent être employés, l'arrestation des criminels et des contrevenants ainsi que d'autres personnes qui peuvent être légalement mises sous garde.⁴⁹

Cette conception de la mission de la G.R.C. exige d'elle de consacrer ses ressources principalement au maintien de la paix, à la prévention du crime et à l'arrestation des criminels. Dans la partie III, nous étudierons la question de savoir si les ressources de la

Gendarmerie Royale suivent effectivement cette orientation et, point encore plus important, si elles devraient le faire.

En plus d'être responsable des activités de la G.R.C. devant le Parlement, le ministre du solliciteur général joue le rôle important de catalyseur en favorisant la recherche sur les questions policières et en aidant financièrement certains programmes, portant par exemple sur la prévention du crime. Ce ministre, au cours des années récentes, a aussi organisé et patronné des conférences auxquelles ont été invités des membres de la police et des chercheurs canadiens et étrangers pour y discuter notamment du rôle du policier⁵⁰, de son recrutement et de sa formation⁵¹, de la recherche⁵², de la productivité de la police⁵³ et de la police préventive⁵⁴.

Il résulte donc de ce qui précède que, même si la prestation des services de police au niveau provincial est constitutionnellement de compétence provinciale, la force de police la plus considérable au pays est la G.R.C., organisée et financée par le gouvernement fédéral. C'est aussi le ministre du solliciteur général qui encourage le plus la recherche sur les questions policières et les innovations dans la prestation des services de police. Ajoutons que la plus importante catégorie d'agents de la G.R.C. est celle dont les membres louent leurs services à diverses provinces, municipalités et autres autorités locales partout au Canada, sauf en Ontario et au Québec. Quel que soit le bien-fondé de l'argument selon lequel ces agents relèvent du procureur général de la province où ils exercent leurs fonctions, il est clair qu'en fait et en droit ils dépendent également du commissaire de la G.R.C., à Ottawa, placé lui-même sous l'autorité du solliciteur général du Canada⁵⁵. Ainsi, même si, à l'origine le législateur a entendu confier aux provinces la prestation des services de police, le gouvernement fédéral peut malgré tout exercer une influence considérable sur les politiques applicables dans ce domaine.

Outre l'obligation constitutionnelle des gouvernements provinciaux et fédéral de fournir des services de police aux provinces et aux territoires canadiens, le statut des fonctions d'agent, en elles-mêmes, doit aussi être examiné. Ces fonctions sont antérieures aux lois du 19^e siècle qui ont constitué en Angleterre et au pays de Galles des forces de police modernes⁵⁶. On prétend donc souvent qu'en plus des obligations et des devoirs imposés

par la loi, le policier est dépositaire d'un "pouvoir originel" tiré de la common law⁵⁷. Cette question de savoir si, de nos jours, les agents de la paix canadiens possèdent seulement les pouvoirs et les privilèges conférés par la loi qui les nomme, ou si le statut indépendant que leur reconnaît la common law s'attache toujours à leurs fonctions, demeure un point de droit purement académique. Dans certains cas, des tentatives de conserver les pouvoirs reconnus en common law en plus de ceux qui sont accordés par les lois ont été faites. Ainsi en Ontario il est expressément dit que les agents municipaux (il ne s'agit pas des membres de la sûreté provinciale) "sont investis de tous les pouvoirs et les privilèges et ont toutes les obligations des constables⁵⁸". La Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada est dans le même sens, mais emploie plutôt le terme "agents de la paix". Elle énonce que "Tout officier ... jouit 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 paix⁵⁹." Dans ce contexte, le mot "lois" peut s'entendre des statuts aussi bien que de la common law. Le droit statutaire canadien ne contient donc pas de dispositions uniformes sur les pouvoirs et les privilèges accordés aux policiers, et le statut constitutionnel des fonctions de constable est loin d'être clair. Ce point revêt une grande importance d'ordre pratique lorsqu'il s'agit d'établir dans quelle mesure le constable principal ou le chef de police sont soumis à des contrôles démocratiques. S'ils tiennent des "pouvoirs originels" de la common law, échappent-ils pour autant aux contrôles des conseils de police, du procureur général ou du solliciteur général, à la fois quant à des cas particuliers, et quant aux questions de politique interne? Nous discuterons de cette question dans notre troisième partie.

C. L'ORGANISATION DE LA POLICE PUBLIQUE

L'organisation de la police publique sera abordée dans deux chapitres distincts, le premier portant sur la division fonctionnelle des activités policières et le second sur la mise en valeur des ressources humaines (y compris le recrutement, la formation, la politique applicable aux promotions et les relations professionnelles).

1. Les divisions fonctionnelles des activités policières

L'organisation fonctionnelle de la plupart des forces de police canadiennes se fonde sur une distinction entre les opérations et l'administration. De façon générale, les "opérations" comprennent la prestation directe des services de police au public, qu'il s'agisse de la prévention ou de la découverte des crimes ou de l'aide au public dont on a discuté dans la première partie. D'autre part, l'"administration" vise habituellement les nombreux services de soutien dont la présence est nécessaire pour permettre au personnel spécialisé de répondre immédiatement aux impératifs du service.

Habituellement, le côté opérationnel se divise en deux sections, soit les services mobiles et les unités d'investigation en matière criminelle. Dans certains centres urbains une troisième section chargée de réglementer la circulation, de prévenir les accidents et de diriger d'autres activités connexes est parfois ajoutée. Dans les centres ruraux, cette dernière fonction est en général assumée par les services mobiles.

Les services mobiles consistent habituellement en un groupe de voitures de police équipées de radios, ayant pour mission de patrouiller un territoire donné. La théorie policière traditionnelle veut que ces rondes favorisent le maintien de l'ordre dans les lieux publics et contribuent à la prévention du crime. Les policiers qui effectuent ces patrouilles sont également disponibles pour répondre aux demandes d'assistance du public adressées par téléphone au centre de communications de la police, situé au quartier général et fonctionnant habituellement jour et nuit. De plus, les patrouilles s'occupent des incidents dont elles sont témoins et qui nécessitent leur intervention. La majeure partie des ressources de la police est consacrée au maintien de ce système qui constitue l'action en première ligne. Une multitude de services spécialisés à portée limitée et précise contribue au maintien de l'ordre. Il en est ainsi des patrouilles à pied, des services communautaires, des équipes ethniques, du personnel des bureaux pour les jeunes, des équipes de travail fonctionnant en cas d'urgence, des détectives, du personnel de la surveillance et d'autres spécialistes. Toutefois, l'essentiel des services de police au Canada reste fourni par les patrouilles effectuées jour et nuit, contrôlées et envoyées par un service de communications central. Ce

centre est en contact avec les autres services policiers situés dans la région avoisinante. Il a également accès à la fois aux dossiers centralisés de la police (grâce au Centre d'information de la police canadienne (C.I.P.C.)) et à certains registres publics, par exemple, les centres d'immatriculation des véhicules automobiles.

L'investigation criminelle peut se diviser en deux catégories principales. La première vise la fonction de répression. Cette fonction a pour point de départ tout crime porté à la connaissance des policiers par un particulier. Des inspecteurs se rendent alors sur les lieux, questionnent les témoins, prennent possession des objets susceptibles de permettre l'identification du coupable, étudient les dossiers pouvant leur fournir des suspects possibles soit en raison de la description de l'auteur du crime ou de son mode d'opération et, selon le cas, interrogent les présumés auteurs du crime. En outre dans le cadre de cette fonction, la police prépare des notes confidentielles à l'intention de la Couronne visant à traduire le criminel en justice. Elle s'assure de la présence en cour des témoins et des pièces à conviction. Elle tient un répertoire fidèle d'empreintes digitales et de photographies et classe les rapports nécessaires.

Les activités de répression commencent en général lorsqu'une voiture de police rapporte la perpétration d'un crime. Leur mise en branle peut aussi reposer sur un travail d'équipe basé sur des échanges permanents entre agents-patrouilleurs et inspecteurs attachés à un district ou un quartier précis. Dans certaines forces policières, chaque crime que signale un particulier fait l'objet d'une enquête par des inspecteurs. D'autres forces au contraire demandent à un superviseur de décider de l'opportunité de cette enquête. Les critères sur lesquels se fondent cette décision sont très importants. Ils permettent en effet de déterminer la politique interne que suit le superviseur. Ces fonctions de répression sont souvent exercées par des équipes spécialisées, spécialement dans les grands centres urbains, comme par exemple la brigade des homicides, la brigade des vols à main armée, la brigade des fraudes.

La seconde grande division fonctionnelle de lutte contre le crime vise la prévention. Dans ce cas, la brigade criminelle n'enquête pas sur la perpétration d'un crime particulier. Elle a pour mission au contraire de réunir des renseignements sur les personnes que l'on soupçonne d'exercer des activités criminelles. Elle

cherche alors à garder les malfaiteurs à vue, ou à les surveiller au moyen d'appareils électroniques pour obtenir des éléments de preuve permettant de procéder à leur arrestation, soit au moment du crime, soit, si la chose est possible, avant qu'il ne soit commis, en invoquant, par exemple, le complot de vol. Le travail de prévention comme le travail de répression vise dans une certaine mesure des actes criminels précis, tels, par exemple, les crimes concernant la drogue et les mœurs, domaines dits des crimes "sans victime" (par exemple la prostitution et le jeu). Dans d'autres cas, cependant, la prévention consiste simplement à réunir des renseignements. Elle s'éloigne carrément du travail de l'inspecteur chargé d'appliquer la loi, d'exécuter les mandats de perquisition, de procéder aux arrestations, de rédiger des notes confidentielles à l'intention de la Couronne et de déposer en cour. Ces fonctions ne sont pas limitées en général à une activité criminelle précise, même si elles peuvent viser certains types d'activités particuliers comme le crime organisé ou les crimes des cols blancs.

La fonction de répression est de beaucoup la plus considérable. Elle dépend, dans une grande mesure, des renseignements fournis par les particuliers et de la part qu'ils prennent à l'identification des coupables possibles. Par conséquent, une bonne partie du travail est un travail de routine, et non contentieux. Par comparaison, les fonctions de prévention n'emploient qu'une partie relativement modeste des ressources d'investigation. La prévention revêt parfois un caractère routinier et méticuleux au niveau de la réunion des preuves. Elle soulève cependant de sérieux problèmes lorsqu'il s'agit d'établir un équilibre entre l'application efficace de la loi et la protection des libertés individuelles. La prévention du crime requiert en effet habituellement la collaboration d'informateurs et l'usage de l'écoute électronique; de plus, elle exige une stratégie parfois délicate sur la façon d'obtenir des preuves sans recourir aux pièges, et sur l'intervention de la police pour protéger d'innocentes victimes.

La multiplicité des autres tâches assumées par la police, que ce soit le contrôle des foules au cours d'événements sportifs ou le maintien de l'ordre pendant les grèves et les lock-out, n'enlève rien au fait que les deux axes principaux de la stratégie policière et les deux grands consommateurs de ressources restent les patrouilles et le travail de répression. Les autres activités de la police consistent surtout à tenir les

troupes en état et à les aider à accomplir leurs fonctions (par exemple en leur fournissant des lieux de détention et des services d'orientation).

2. La mise en valeur des ressources humaines

La branche administrative des services de police se doit d'aider la branche opérationnelle en attirant des recrues de talent, en leur donnant une solide formation démocratique dans la meilleure tradition, en élaborant des programmes dynamiques de formation professionnelle susceptibles de fournir des cadres et des superviseurs compétents, et en favorisant les rapports entre les cadres supérieurs et les associations ou les syndicats de policiers.

a) Le recrutement et la sélection

Les lignes directrices actuelles visant le recrutement des policiers insistent sur trois facteurs: 1) les caractéristiques physiques, tels l'âge, la taille, la carrure; 2) l'éducation; 3) la vérification des antécédents du candidat afin de se renseigner sur son casier judiciaire, ses relations et son rendement au travail. Pour les caractéristiques physiques, on constate au cours des années 1970 que la police admet le caractère arbitraire de certaines normes de recrutement visant l'âge et la taille des candidats. Pourtant elle est réticente à modifier ces normes. Ainsi, en 1972, au cours d'une conférence sur le rôle du policier dans la société moderne⁶⁰ tenue sous l'égide du solliciteur général du Canada, un groupe de travail dont les membres appartenaient à diverses forces de police canadiennes a souligné que l'assouplissement des exigences visant la taille minimale des recrues entraînerait une augmentation du nombre de policiers venant de groupes minoritaires. De plus en 1974, le groupe d'étude sur le maintien de l'ordre en Ontario (The Task Force on Policing in Ontario)⁶¹ a recommandé notamment qu'il soit permis à des candidats de moins de cinq pieds huit pouces de faire partie des forces policières de l'Ontario. Elle a également proposé que les restrictions arbitraires visant l'âge des recrues soient retirées pourvu que ces dernières soient majeures (18 ans ou plus), et qu'une vision non parfaite, susceptible d'être corrigée par des lunettes n'écarte pas les candidats. L'Ontario a donné suite à ces recommandations en adoptant des règlements⁶² abrogeant les exigences concernant l'âge (de 19 à 36 ans), la taille minimale (5'8")

et le poids minimal (160 livres), pour rendre admissible tout candidat convenable âgé de plus de 18 ans. En pratique, toutefois, les forces de police de la province fixent leurs normes minimales au-dessus de ces chiffres. De cette façon, la plupart d'entre elles recrutent selon des critères physiques beaucoup plus stricts que ceux prévus par la province⁶³.

La plupart des forces de police canadiennes exigent que leurs recrues aient complété leur "douzième année ou l'équivalent". D'autres se contentent de la onzième, et l'expression "ou l'équivalent" est parfois interprétée de façon très large lorsque la recrue satisfait, par ailleurs, aux autres critères. À l'heure actuelle, aucune force policière canadienne n'exige que ses recrues possèdent un grade universitaire ou un diplôme collégial. (Voir la prochaine section traitant de l'éducation et de la formation.)

Les forces de police attachent toutes une grande importance à la vérification des antécédents des recrues. Cette vérification permet de s'assurer que leur casier judiciaire est vierge, que leurs relations et leur travail sont irréprochables, mais aussi, comme l'a dit un ancien officier supérieur de la police, permet de découvrir les motifs véritables pour lesquels les candidats veulent devenir policiers⁶⁴. Les candidats qui ont satisfait aux exigences d'ordre médical et éducationnel et dont la vérification des antécédents s'est révélée satisfaisante sont ensuite interviewés soit par un officier recruteur, soit par un jury de sélection, parfois assisté d'un psychologue. Quelques forces de police, la G.R.C. et la Peel Regional Police en Ontario, par exemple, font subir des tests psychométriques à leurs recrues pour établir si le rôle du policier leur convient. L'efficacité de ces tests est très contestée⁶⁵. Encore plus discuté est l'usage du polygraphe au cours du processus de sélection. Il a été déjà utilisé aux États-Unis dans une certaine mesure, ainsi qu'au Canada, à Calgary. La Colombie-Britannique songe à s'en servir (sans toutefois en avoir encore approuvé l'usage) sous réserve de l'établissement de critères acceptables visant son emploi par un personnel compétent⁶⁶.

Les qualités physiques, mentales et émotionnelles des candidats ne sont pas les seuls points d'intérêt. Les forces policières s'intéressent aussi vivement au recrutement des femmes et des personnes appartenant aux minorités ethniques. En 1974, on a recommandé que les

forces de police, par leur composition, soient représentatives de la collectivité qu'elles desservent et que les hommes et les femmes soient recrutés avec les mêmes possibilités d'avancement⁶⁷. Ces recommandations ont été instamment réitérées depuis, en insistant particulièrement sur les problèmes que soulèvent les relations entre la police et la collectivité⁶⁸. En dépit de ces faits, l'équilibre ethnique préconisé n'est pas encore atteint. Quant aux femmes, leur recrutement est vu d'un meilleur oeil. Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine, même si certaines forces de police se refusent encore à les accepter⁶⁹.

Un facteur important en matière de recrutement est que tous les policiers doivent commencer leur carrière au bas de l'échelle comme simples agents, pour éventuellement gravir les échelons jusqu'aux postes supérieurs. La politique de recrutement et de sélection doit donc avoir deux objectifs distincts (et non nécessairement compatibles): 1) fournir un nombre suffisant d'agents compétents, et 2) attirer des recrues de talent capables d'occuper plus tard les postes supérieurs⁷⁰. Les avantages et les désavantages de cette situation sont discutés à la partie III.

b) L'éducation et la formation

Les forces de police étant constituées au Canada aux niveaux fédéral, provincial et municipal, il s'ensuit que différents programmes d'éducation et de formation des policiers ont été élaborés⁷¹. À l'heure actuelle, il en existe quatre modèles principaux. Le premier et le plus traditionnel, est fondé sur la séparation entre ce programme et celui des études postsecondaires. La plupart des candidats sont donc recrutés après leur onzième ou douzième année. Ils reçoivent une formation de base et poursuivent leur éducation dans des locaux indépendants et séparés, comme par exemple à la Division "Dépôt" de Regina (Saskatchewan), au Collège canadien de police ou au Ontario Police College à Aylmer.

Le second modèle est semblable au premier, sauf que les recrues poursuivent leur éducation et reçoivent leur formation sur le campus d'un collège ou d'une université. Ils reçoivent un enseignement par exemple en communications, en justice pénale, en méthodes de service social, suivent aussi des programmes de conditionnement physique et de natation. Le personnel enseignant policier apprend aux recrues l'organisation de la police et

les procédures administratives. Des avocats du ministère du Procureur général de la province leur donnent des cours sur le droit criminel, la preuve et la procédure. Des juges et des avocats viennent aussi sur le campus participer à des "procès simulés", dont le but est de préparer les policiers à déposer devant les tribunaux. C'est ainsi que procède le Saskatchewan Police College sur le campus de l'Université de Regina.

Le troisième modèle part d'un principe différent à savoir que l'ensemble des personnes oeuvrant à l'intérieur du système de justice pénale, même si elles ont besoin d'une formation et d'une éducation différentes, ont néanmoins toutes intérêt à connaître le fonctionnement de ce système, dans son ensemble. Les professionnels, partie du système, qu'ils soient policiers, fonctionnaires des services correctionnels ou qu'ils appartiennent au personnel de surveillance, doivent être capables d'apprendre les uns des autres, de se rencontrer dans certains locaux et de partager certains programmes et d'avoir une base commune d'éducation élaborée de concert avec les collèges, les universités, les écoles publiques et les organismes locaux. C'est ce modèle dont se sert actuellement la Colombie-Britannique où l'Académie de la police n'est qu'un élément de l'Institut juridique (Justice Institute), qui comprend également des installations servant à l'éducation et à la formation des shérifs, des agents de probation, du personnel des services correctionnels et des employés de la Cour, pour ne mentionner qu'eux. Il s'agit là d'un essai relativement récent, qui a pris naissance en 1978 et doit bientôt s'intéresser également à l'éducation publique.

Le quatrième modèle, de beaucoup le plus ambitieux, se propose d'intégrer complètement les programmes d'éducation et de formation des policiers au programme d'éducation des adultes. Selon ce modèle, les futurs policiers s'inscrivent tout d'abord dans un collège pour y suivre un programme de deux ans et demi, établi par la province et officiellement reconnu. Les matières obligatoires sont le français, la philosophie, les mathématiques et les humanités, auxquelles s'ajoutent des cours sur le crime, la criminologie, le droit pénal, et certains aspects des patrouilles, des enquêtes et des interrogatoires menés par la police. Les candidats choisis terminent alors leur éducation en suivant un cours de 15 semaines dans un Institut de police provincial. Ce modèle ne fonctionne présentement qu'au Québec. On espère qu'à partir de 1982, tous les étudiants recrutés

directement dans les forces de cette province auront été soumis à ce régime. Ce système, lorsqu'il sera intégralement appliqué, obligera les recrues à poursuivre leur éducation postsecondaire pendant plusieurs années avant de se joindre aux forces de police. Cette approche s'attaque donc directement à un sérieux problème touchant le recrutement des policiers, soit la difficulté d'attirer des recrues de niveau collégial et universitaire⁷². Les efforts déployés pour attirer les diplômés des collèges et des universités ont connu un certain succès. Le fait que plus de policiers que jamais sont titulaires de diplômes collégiaux ne signifie pas cependant que, par comparaison au reste de la population, les policiers sont plus éduqués aujourd'hui qu'ils ne l'étaient hier, ni qu'ils sont nécessairement plus compétents que ne l'étaient leurs prédécesseurs. En fait, continuer de recruter en grande partie au niveau des écoles secondaires, est ne pas tenir compte de la situation actuelle. Autrefois en effet lorsque des obstacles financiers plus nombreux s'opposaient à la poursuite des études à un niveau supérieur, les forces de police comptaient des recrues qui avaient le talent nécessaire pour pousser leur éducation plus avant mais n'en avaient pas les moyens. Maintenant les dons et les prêts aux étudiants permettent à ces jeunes de s'inscrire à l'université. Par conséquent, on peut supposer que les recrues n'ayant que leur diplôme d'études secondaires ne sont pas, dans l'ensemble, du même calibre que leurs pendants d'autrefois⁷³. Ce facteur important a un impact particulier sur la politique des promotions, dont nous traiterons dans la prochaine section.

Les diverses installations que possèdent les forces policières aux niveaux municipal, provincial et national leur permettent d'y former des recrues, des policiers (au niveau provincial), des spécialistes, des administrateurs et des dirigeants (au Collège canadien de police à Ottawa). Cette formation couvre aussi bien l'étude des arrêtés municipaux et de la politique interne (au niveau municipal) que le large éventail des matières enseignées aux policiers de tous grades. La formation ainsi dispensée coûte évidemment cher. De plus, nombre de forces de police sont disposées à payer les études de policiers désireux d'améliorer leur éducation en suivant des cours à temps partiel dans des collèges et des universités reconnus. Certaines forces de police permettent aussi à leurs membres de s'inscrire à plein temps à l'université, en prenant un congé soit payé, soit sans solde. Les avantages et les inconvénients de ces initiatives seront étudiés dans notre troisième partie.

c) La politique de promotion

Aucun officier supérieur de la G.R.C. n'a jamais commandé une autre force de police canadienne. Pour atteindre les échelons supérieurs, il faut avoir gravi tous les échelons intermédiaires, et commencer comme simple constable. Par conséquent, la route qui conduit au poste de commissaire de la G.R.C. commence à la Division "Dépôt" de Regina (Saskatchewan) où se donne la formation de base. Par contre plusieurs chefs de forces de police municipales canadiennes ont déjà fait partie de la G.R.C. Dans le passé, la Gendarmerie Royale a donc joué un rôle important en fournissant un réservoir de talent dans lequel pouvaient puiser les forces de police municipales pour combler leurs postes supérieurs. Elle continue d'ailleurs de jouer ce rôle, dans une moindre mesure. La voie paraît cependant être à sens unique puisque aucun chef de force de police municipale n'a jamais été nommé à un poste administratif supérieur dans la G.R.C. Les grades supérieurs de la force de police canadienne la plus considérable appartiennent à ceux qui ont "gravi les échelons de la G.R.C." L'expérience du sang nouveau qui vient enrichir les forces municipales grâce à l'adjonction d'officiers de la G.R.C. ou d'autres forces municipales n'a jamais été connue par la Gendarmerie Royale depuis sa création en 1873.

La nomination d'officiers supérieurs de la G.R.C. à des postes des forces de police municipales n'est toutefois plus aussi fréquente de nos jours. La tendance, de façon générale, est à l'effet que les postes à l'intérieur des forces municipales et provinciales soient comblés par voie interne. On tend à considérer⁷⁴ que le recours à une nomination latérale dans la hiérarchie des forces municipales est la preuve d'un certain échec du système de perfectionnement du personnel. Dans les services de police canadiens, les nominations se font donc plutôt par voie interne et les postes vacants à l'intérieur de la G.R.C. ne sont pas comblés par voie latérale. Les seules exceptions à cette règle se produisent lorsqu'une force de police municipale recherche un chef à l'extérieur de la municipalité, et que le poste est comblé par un membre de la G.R.C.⁷⁵ ou un policier d'un autre service municipal⁷⁶. Ces cas exceptionnels peuvent donner lieu à une campagne de recrutement effectuée à l'échelle provinciale ou nationale, à l'issue de laquelle une liste de candidats possibles est établie. Ceux-ci sont tous interviewés par le Conseil de police ou le Conseil des commissaires de police de la municipalité intéressée.

Les promotions qui ont lieu entièrement par voie interne se fondent parfois sur un système de points basé sur l'âge, les états de service, l'ancienneté, le résultat des examens écrits, les évaluations passées et les succès remportés auprès du comité d'avancement. Les examens écrits ne jouent aucun rôle dans les promotions au-delà du grade d'inspecteur.

Les facteurs qui militent contre les nominations latérales tiennent au caractère non transférable des pensions, aux restrictions auxquelles les conventions collectives assujettissent les offres de promotion à l'extérieur d'un service donné et aux traditions bien ancrées de certaines forces de police (comme la G.R.C.).

La création récente d'un Centre d'évaluation⁷⁷ au niveau provincial représente une innovation à la politique d'avancement au Canada. Ce Centre a pour objet d'aider les services de police municipaux à choisir le candidat le plus apte à remplir certaines fonctions, comme par exemple de présider une assemblée ou d'élaborer des stratégies ponctuelles. Il permet donc des comparaisons fondées sur des situations préétablies. Il permet aussi aux candidats d'exercer les fonctions inhérentes à leur nouveau grade et d'y faire valoir leur compétence plutôt (comme c'est souvent le cas) que d'être choisis en raison de qualités dont ils ont fait preuve dans leur grade antérieur, mais dont l'utilité est maintenant réduite ou inexistante.

À l'heure actuelle, aucune force de police canadienne ne permet la nomination latérale de candidats non policiers (sans égard à leurs titres) à des fonctions de supervision ou de commandement. Seuls des officiers de police en exercice sont considérés aptes à les remplir. Cette politique applique la règle voulant que les officiers de police supérieurs doivent avoir commencé au bas de l'échelle hiérarchique. Aucune force de police canadienne n'exige aujourd'hui que les officiers de police désireux d'accéder à certains grades possèdent un diplôme universitaire. Certains officiers supérieurs de police sont titulaires de diplômes universitaires, mais la plupart n'en ont pas. Il n'est donc pas exceptionnel au Canada qu'un chef de police ayant sous ses ordres des milliers de subordonnés et responsable d'un budget de plusieurs millions, ait quitté l'école après la dixième ou la onzième année. Ce problème est aggravé lorsque la fusion de plusieurs localités catapulte les chefs de

corps de police jusqu'alors peu considérables à la tête d'un grand corps policier, sans que leur expérience en administration ne les prépare à leurs responsabilités accrues.

d) Les relations de travail

Le concept d'entreprise suppose l'utilisation de biens-fonds (bâtiments et matériel), de main-d'oeuvre et de capitaux de la façon la plus efficace, afin d'atteindre les objectifs fixés. Dans les services de police, ce principe fondamental vise particulièrement la main-d'oeuvre puisque les salaires représentent 90% des dépenses. Il est donc essentiel d'utiliser le personnel judicieusement et d'accorder une attention particulière aux relations entre syndiqués et dirigeants.

Les dirigeants des services policiers ont souvent exercé leur autorité de façon extrêmement sévère. Les agents ne jouissaient parfois d'aucune sécurité d'emploi. Engagés "au bon plaisir", ils étaient parfois victimes d'injustices réelles. Cette situation reflétait, dans une certaine mesure, les conditions existant dans d'autres secteurs du monde du travail. Elle a contribué au développement du syndicalisme, arme à laquelle ont eu recours les travailleurs désireux d'améliorer leur sort. Le syndicalisme est toutefois un phénomène relativement récent dans les forces de police. Plusieurs agents se souviennent encore, pour en avoir fait l'amère expérience, de l'existence précaire des policiers non syndiqués, à la merci d'officiers supérieurs tout-puissants.

Si le syndicalisme a fait une apparition relativement tardive dans les corps de police, on ne peut aujourd'hui nier sa force. Il contribue à améliorer les conditions salariales des policiers. Il a de plus fait des incursions dans ce qui était jusqu'alors considéré comme le dernier bastion des officiers supérieurs, c'est-à-dire dans la répartition des effectifs. Ainsi les arbitres (avec l'appui des tribunaux) ont parfois imposé à certaines autorités récalcitrantes l'usage des voitures de police comptant deux policiers. Les conventions collectives prévoient parfois que les équipes doivent être formées en sorte que le même nombre de policiers soient disponibles à n'importe quel moment, sans égard aux variations de la courbe de demande du public au cours d'une période de 24 heures.

Ces deux exemples illustrent l'ampleur du problème. D'une part, en raison de l'élément "danger", nul ne veut voir exposer un agent à des dangers inutiles. On concède donc volontiers que deux policiers ensemble ont plus de chance de se tirer d'affaire qu'un seul. D'autre part, une grande partie du travail de la police étant un travail de routine, les autorités policières préféreraient évidemment décider elles-mêmes quand il est préférable que les patrouilles en voiture soient effectuées par un ou par deux agents, plutôt que d'avoir les mains liées à ce sujet. Pour ce qui est de la composition des équipes, nul ne tient à ce que les mêmes agents soient toujours de garde le soir ou la nuit. Ce problème peut sûrement être résolu sans que le même nombre de policiers soit de garde d'un bout à l'autre de la journée.

Ces restrictions, et bien d'autres, susceptibles de nuire aux offres de promotion des policiers exerçant leurs fonctions dans d'autres forces policières au Canada, sont un obstacle réel à la réforme fondamentale des services de police. Même la G.R.C., qui n'est pas syndiquée à proprement parler, mais a mis sur pied un système de discussions entre les dirigeants et ses membres sur les conditions de travail, n'est pas nécessairement mieux placée pour réaliser des changements. Son histoire et ses traditions, essentielles à sa discipline et à son esprit de corps, s'opposent parfois aux nouveaux impératifs du service et barre le chemin aux innovations. Gardons-nous cependant de généraliser quant à la G.R.C. Ce corps de police peut fort bien exercer ses fonctions de façon différente selon les provinces où elle se trouve et les contrats qui la lient. De fait, c'est au sein de la G.R.C. qu'ont été réalisées quelques-unes des innovations les plus intéressantes en matière de répartition d'effectifs⁷⁸.

L'un des principaux problèmes de la syndicalisation des forces de police est le peu d'expérience qu'ont ses dirigeants de la négociation syndicale. Certains d'entre eux adoptent donc une attitude très négative. Ils attendent souvent que le syndicat soumette ses demandes pour décider celles auxquelles ils doivent accéder pour éviter les griefs ou la grève. Cependant, les dirigeants ont aussi des revendications légitimes. Pour que leurs négociations avec les syndicats aboutissent à des concessions réciproques, les officiers de police supérieurs doivent concevoir clairement les objectifs qu'ils poursuivent dans la répartition qu'ils font des ressources humaines, financières et matérielles dont ils disposent.

Le public peut évidemment souffrir lorsque les mesures prises par les policiers suite à l'échec des négociations débouchent sur la "grève du zèle" ou la "journée d'étude". Le problème le plus sérieux qui puisse se présenter est sans doute la possibilité d'une grève des policiers, dans les provinces où elle est légalement permise. Les membres de la Gendarmerie Royale du Canada ne peuvent faire la grève, non plus que les policiers de l'Ontario. Par contre, ce droit est reconnu aux policiers municipaux de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Ceux-ci l'ont exercé dernièrement et les autorités provinciales respectives ont pris des décisions différentes quand il s'est agi de décider s'il fallait recourir à la G.R.C. qui, dans les deux cas, se trouve être la force de police provinciale⁷⁹.

Le gouvernement fédéral, aussi bien que les provinces, doivent établir une ligne de conduite à ce sujet. Existe-t-il une catégorie de travailleurs fournissant des services essentiels, comme la police, à laquelle on doit refuser le droit de grève? Et si ce droit lui est refusé, quelles mesures faut-il prendre pour s'assurer qu'il sera fait droit aux revendications raisonnables de ses membres portant sur leur salaire et leurs conditions de travail? Si au contraire le droit de grève est accordé, comment assurer la permanence des services quand ceux qui les fournissent peuvent faire la grève un peu partout au pays? Ces questions seront examinées dans notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE -- LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME ACTUEL

A. INTRODUCTION

Dans la présente partie, nous étudierons les diverses questions portant sur l'organisation des forces de police et sur leurs effectifs exposées dans la deuxième partie. Nous nous interrogerons sur leurs avantages et inconvénients respectifs.

La police fournit un service public essentiel. La plupart des sondages effectués au Canada révèlent que l'opinion qu'a le public des policiers est souvent bonne et parfois même excellente⁸⁰. Ces sondages révèlent un indice de satisfaction très valable, surtout si on le compare à celui qu'obtiennent d'autres institutions dans notre société. Ces résultats ne doivent cependant pas conduire à la complaisance. Certes, la situation actuelle comporte plusieurs avantages. Elle ne doit cependant pas empêcher de voir les améliorations qui s'imposent. La police doit évoluer de pair avec la société⁸¹. Il se peut que certaines institutions du système de police, tenues en haute estime, doivent être modifiées radicalement. En effet, la lutte contre le crime, au 20^e siècle, ne peut se faire avec les armes du 19^e siècle.

B. LES SERVICES DE POLICE ET LES MESURES CONSTITUTIONNELLES

L'apport considérable du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux à l'administration de la justice pénale représente l'avantage premier du mode actuel de prestation des services de police au Canada. Le Canada jouit de ce fait d'un régime national de droit et de procédure criminels que chaque province peut appli-

quer de la façon qui répond le mieux à ses besoins particuliers en contrôlant les services de police. Le Canada évite donc les problèmes qui surgissent lorsque chaque élément constitutif d'une entité fédérale possède son propre code pénal et son code de procédure pénale (comme c'est le cas aux États-Unis et en Australie). Le Canada reste cependant capable de réagir aux différences d'attitudes régionales à l'égard du crime et des problèmes sociaux connexes.

Cet équilibre existe cependant davantage en théorie qu'en pratique. Comme nous l'avons vu dans notre deuxième partie le législateur a entendu accorder aux provinces le contrôle des services de police, cependant dans les faits toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec, ont conclu des contrats avec la G.R.C. C'est donc cette force fédérale qui assure le maintien de l'ordre au niveau provincial, et même municipal dans certains cas.

Seuls des facteurs historiques et économiques expliquent cette situation anormale. Chaque province a eu sa propre force de police provinciale à une période quelconque de son histoire. La Colombie-Britannique possédait son corps provincial de police en 1858 (soit 13 ans avant son entrée dans la Confédération) et cette force autonome s'est fièrement maintenue de 1871 à 1950.⁸² L'Alberta a eu son corps provincial de police de 1917 à 1932, la Saskatchewan de 1917 à 1928, le Manitoba de 1870 à 1932, le Nouveau-Brunswick de 1927 à 1932, la Nouvelle-Écosse de 1928 à 1932 et l'Île-du-Prince-Édouard de 1930 à 1932. Terre-Neuve possédait déjà sa force de police en 1935, avant de se joindre au Canada; elle est devenue la police provinciale en 1949, lorsque Terre-Neuve a fait son entrée dans la Confédération, mais depuis 1950, la G.R.C. assure désormais le maintien de l'ordre dans toute cette province sauf dans la région de St-Jean. En fait, ne serait-ce de la dépression des années 1930 et de la récession économique du début des années 1950 -- qui aident à expliquer, en partie, l'extinction de toutes les forces de police provinciale sauf en Ontario et au Québec -- la prestation des services de police au Canada revêtait probablement un aspect radicalement différent de celui qu'elle offre aujourd'hui.

Serait-il préférable que la prestation des services de police se fasse dans chaque province par l'entremise de forces provinciales et municipales? Serait-il préférable que le rôle de la G.R.C. se limite à appliquer les

lois fédérales (à l'exception du Code criminel), à patrouiller le Yukon et les territoires du Nord-Ouest et à assurer la sécurité nationale?

Une telle situation aurait notamment l'avantage de concorder avec la volonté exprimée du législateur. Le rôle du procureur général provincial (ou son pendant), en sa qualité de premier responsable des services de police dans la province, serait également beaucoup plus clair qu'il ne l'est actuellement. En effet, même si du point de vue constitutionnel il est bien établi que le procureur général provincial a la direction des membres de la Gendarmerie royale liés par contrat à la province, ceux-ci n'en restent pas moins assujettis à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et à ses règlements d'application. De ce fait ils relèvent donc aussi des officiers supérieurs de la G.R.C. au Quartier général d'Ottawa. Lorsque les intérêts fédéraux et provinciaux ne coïncident pas, ce double carcan peut amoindrir sensiblement l'autorité du procureur général provincial et placer les agents de la G.R.C. dans la situation ambiguë d'avoir à servir deux maîtres.⁸⁴

Les procureurs généraux des provinces ne sont pas les seuls à éprouver parfois des difficultés à exercer leur autorité sur la Gendarmerie royale. Le ministre du Solliciteur général, créé en 1965-1966, a dû lutter pour imposer la suprématie de sa politique sur celle de la G.R.C. et des autres organismes dont il est responsable⁸⁵. La chose est particulièrement vraie pour la Gendarmerie royale, dont les cent ans d'existence et de tradition voyaient soudain surgir à leur côté un nouveau-né de la bureaucratie fédérale. L'énorme tâche du ministre du Solliciteur général peut se comparer à celle de son pendant anglais, le Home Office (ministère de l'Intérieur), qui était déjà l'un des principaux ministères du gouvernement avant la naissance de la police moderne en 1829. La situation actuelle au Canada est donc l'inverse de la situation en Angleterre. Dans ce pays, c'est l'organisme gouvernemental qui possède le prestige et l'expérience alors qu'ici, c'est le service de police. Cet état de choses a donc de sérieuses répercussions sur la philosophie démocratique libérale, selon laquelle la police doit rendre compte de ses actes au public.

Parmi les inconvénients majeurs qu'il y a à modifier la situation présente, mentionnons le fait que la G.R.C. est une force policière universellement connue,

fière de ses antécédents, qui a justifié son extraordinaire croissance en s'acquittant fort bien de ses fonctions et qui, par conséquent, ne doit pas être restructurée. Que d'autres facteurs historiques et économiques aient contribué à son expansion n'enlève rien au fait que ce phénomène est une conséquence directe de la façon dont elle a su répondre à la demande. Bref, les provinces et les municipalités ont préféré obtenir par voie de contrat un produit dont la qualité leur était bien connue, plutôt que d'assumer elles-mêmes la responsabilité d'organiser, d'équiper et de maintenir leurs propres forces de police. (Les contrats conclus par la G.R.C., d'une part, et les provinces ou les municipalités d'autre part, sont si complexes qu'il est difficile de savoir si, à l'heure actuelle les bénéficiaires des services de police reçoivent des subsides fédéraux cachés. L'argument de "l'offre et de la demande" n'est donc pas si simple que cela.)

Un autre désavantage tient au fait qu'en grande partie, la "force de frappe" visant les crimes sans violence contre les biens, dont nous avons parlé plus haut, appartient à la Gendarmerie royale. En effet, les armes dont elle dispose pour lutter contre les crimes des "cols blancs" sont beaucoup plus nombreuses que celles que possèdent les autres services policiers. Seules la police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec méritent à cet égard une mention honorable. Signalons toutefois au cours des récentes années certains progrès réalisés par de grandes forces urbaines, telles la Metropolitan Toronto Police et la police de la Communauté urbaine de Montréal.

Un autre inconvénient à la modification de la situation actuelle, est que la G.R.C. n'étant pas syndiquée, peut se substituer, ailleurs qu'en Ontario et au Québec, aux forces municipales qui font la grève suite à la décision de l'association de police elle-même ou du syndicat national accrédité comme agent négociateur (par exemple le Syndicat canadien de la fonction publique).

Tout changement au statu quo offre donc des inconvénients et des avantages. Même si ces derniers étaient plus nombreux, il ne fait aucun doute que le sentiment de fierté éprouvé par le public envers la G.R.C. rendrait difficile sa restructuration radicale⁸⁶. Invoquer les lois ne semble pas être la façon idéale pour modifier cette vénérable institution. Il serait de beaucoup préférable -- et c'est peut-être là le moyen le plus efficace, d'apporter des changements majeurs -- que chaque

province possède sa propre force de police provinciale. Tout comme la police provinciale de la Colombie-Britannique a fusionné avec la Gendarmerie royale, le processus inverse pourrait se produire. Les membres de la G.R.C. qui remplissent les fonctions d'agents provinciaux auraient alors le choix de devenir membres de la nouvelle force de police provinciale.

De façon générale, la police provinciale en Ontario et au Québec s'est révélée capable de fournir des services suffisamment nombreux et diversifiés, non seulement pour maintenir l'ordre et appliquer la loi dans les centres de moindre importance dépourvus de services de police, mais aussi pour lutter efficacement contre les crimes des cols blancs et contre le crime organisé⁸⁷. Les provinces les plus peuplées pourraient sans doute faire de même⁸⁸. Il est cependant possible qu'une province comme par exemple l'Île-du-Prince-Édouard⁸⁹ soit trop petite pour mettre sur pied une force de police capable d'offrir tout l'éventail des services requis.

Certaines provinces du Canada étant trop petites pour maintenir leur propre force de police avec la capacité de fournir tous les services de soutien et d'investigation nécessaires, que dire des corps de police municipaux. À une date aussi récente que 1974, le Groupe d'étude sur le maintien de l'ordre en Ontario a rapporté⁹⁰ que sur les 179 municipalités de la province qui possédaient alors leurs propres forces de police, organisées à l'échelle locale, 103 d'entre elles comprenaient moins de dix membres. Depuis, les forces de police minuscules ont diminué, mais n'ont pas complètement disparu. On trouve encore, à travers le pays, des corps de police municipaux comptant moins de douze membres, et parfois même n'en comptant qu'un seul⁹¹.

Une telle situation est difficilement justifiable à notre époque. On argumente souvent que le policier local qui répond aux besoins de tout le village ou de la petite ville, est l'exemple vivant du contrôle des services de police par les autorités locales et qu'il fournit un service personnalisé qu'on ne retrouve plus lorsqu'un organisme plus considérable assume ces fonctions par contrat. Toutefois, ces forces minuscules ne sont pas en mesure de fournir toute la gamme des services de police. Elles se voient souvent contraintes de réclamer l'aide de l'extérieur, pour toute activité dépassant la simple surveillance. Leurs ressources limitées ne leur permettent de répondre qu'aux besoins les plus élémentaires. De

plus, les petites forces de police ne possédant pas la capacité d'intervention dont nous avons parlé dans la première partie, le déséquilibre qui existe déjà entre la répression des crimes flagrants contre les biens et la lutte contre la fraude et la corruption se trouve amplifié. Ainsi, à ceux qui réclament la préservation des petits corps de police municipaux au nom de l'autonomie locale et de la tradition, on peut répondre que ces forces ne jouissent en fait d'aucune indépendance réelle. De plus, elles sont incapables d'offrir la gamme des services qui font partie de la panoplie normale des forces de police dotées d'effectifs suffisants.

La structure générale des services de police au Canada est donc mal équilibrée. Alors que les forces les plus grandes peuvent souffrir de gigantisme, les corps policiers les plus petits sont eux d'une taille beaucoup trop insuffisante.

Examinons maintenant les Lois sur la police (peu importe leur titre) au Canada. En règle générale, elles sont écrites dans des termes généraux qui prévoient l'établissement d'une force de police⁹² ou accordent à certaines autorités locales le pouvoir d'en créer une⁹³. Elles édictent aussi les obligations et les responsabilités des policiers⁹⁴ et les règles de discipline auxquelles ils sont assujettis⁹⁵.

Cette façon d'aborder la question est l'apanage d'une époque révolue, où l'application de la loi était une tâche beaucoup plus simple qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle a l'avantage de souligner l'importance de l'autonomie locale dans la lutte contre le crime, le rôle du législateur se bornant à assurer la présence de quelques forces de police dans les diverses parties de la province. Dans notre contexte moderne, cette méthode présente un inconvénient majeur: demander aux petites municipalités d'assurer l'application de la loi, est promouvoir la prolifération d'organismes policiers non viables, qui peuvent à la rigueur offrir les services les plus élémentaires mais sont incapables de dépasser les fonctions de simples "gardiens" et, partant, d'appliquer la loi à tous les niveaux socio-économiques de la société. En somme la législature de chaque province devrait déterminer le nombre minimal de membres nécessaire à toute force de police pour lui permettre d'offrir la gamme des services requis, et ne pas permettre la création ni le maintien de forces plus petites. Rédiger des lois qui ne découragent pas (et même qui encouragent)

l'existence de petites forces de police, est exercer des pouvoirs discrétionnaires d'ordre politique et restreindre sérieusement la capacité d'intervention de la police dans la région concernée.

En fixant l'étendue des obligations de la police, la plupart des textes législatifs attendent de cette dernière l'"application pleine et entière" de la loi. Ils exigent donc que le policier prévienne le crime, maintienne l'ordre et applique la loi, sans direction prioritaire. Il s'ensuit donc de la part de la police une "application sélective" de la loi, puisqu'il est impossible d'appliquer en permanence toutes les lois. Sur quels critères se fonde ce choix? Le législateur ne se préoccupe jamais de ce problème, pas plus qu'il ne délègue le pouvoir d'établir des normes dans ce domaine afin de permettre d'éviter les décisions arbitraires⁹⁶. Si le législateur ne possède pas les connaissances requises pour définir ces normes dans le texte législatif lui-même, il devrait s'en remettre à ceux qui sont les mieux placés pour le faire, soit les chefs de police et leurs premiers adjoints⁹⁷. La section traitant de la politique relative aux promotions tentera de vérifier si les autorités policières canadiennes possèdent les connaissances susmentionnées. Si les officiers supérieurs de police sont considérés comme des experts dans le domaine de l'administration policière, le corps législatif ne devrait pas hésiter à leur demander d'énoncer les critères sur lesquels doit s'appuyer l'application sélective de la loi.

Dès lors surgit évidemment la question de savoir si les cadres supérieurs de la police doivent détenir le pouvoir d'élaborer des politiques. Si tel est le rôle du chef de police, quelle est alors la fonction de la commission de police (ou de son équivalent?) Le chef de police est-il subordonné à la commission de police pour l'élaboration de ces politiques? Comme on le voit dans la partie II du présent travail, le statut constitutionnel du policier (ainsi que celui du chef de police) au Canada n'est pas clair. Il est certain toutefois que la commission de police ne peut s'ingérer dans la manière dont la police s'occupe des poursuites individuelles⁹⁸. En conséquence, les chefs de police prétendent que la même "immunité complète vis-à-vis toute influence extérieure, nécessaire à l'application de la loi dans des cas particuliers" doit être présente également pour les politiques d'application générale⁹⁹.

Aucun avantage ne résulte de l'incertitude actuelle. Toutefois, il est difficile de déterminer qui détient la vérité. Si le chef de police détient le pouvoir, il est alors libre de tout contrôle par la commission de police. Si au contraire c'est la commission de police qui détient le pouvoir, il peut y avoir un danger que les grandes lignes directrices de politiques données au chef de police, soient entachées d'une influence politique partisane et intransigeante. Si on estime que l'ingérence politique dans l'indépendance de la police est réglée d'une manière satisfaisante par la présence d'une commission de police et par le rôle de surveillance des commissions de police provinciales, alors en théorie rien ne s'oppose plus à ce que la commission de police obtienne le droit d'élaborer les principes généraux des politiques de poursuites et des priorités d'application. Ceux-ci étant connus seraient ainsi portés à l'attention des médias et du public. C'est alors que se pose à nouveau le problème des administrations policières occasionnelles à effectif restreint, qui ne disposent ni des ressources ni des compétences nécessaires pour se charger de ce rôle. C'est là une autre raison pour laquelle elles doivent être abolies et remplacées par des corps policiers ayant des effectifs suffisants et capables d'élaborer ces politiques.

Une telle réforme contrasterait vivement avec l'état actuel des choses. Les politiques sur les priorités d'application ne sont en effet en général ni mises pas écrit ni même formulées¹⁰⁰. L'application adéquate de la loi exige plus que des dispositions générales visant les actes criminels et leur répression par la police. Les lois modernes sur la police doivent être mieux définies pour donner à cette dernière un potentiel d'intervention nécessaire et pour que l'élaboration de la politique d'application de la loi puisse être exécutée par des organismes politiquement responsables, et être à la fois publique et explicite.

C. L'ORGANISATION DES CORPS DE POLICE PUBLICS

1. Les divisions techniques

La présente répartition des ressources pour le maintien de l'ordre met l'accent sur la patrouille et la fonction de "répression" de l'inspecteur. Le principal

avantage de celle-ci réside dans le fait que la plupart des services fournis sont concentrés aux endroits où le citoyen en fait la demande. Le rôle de la patrouille est essentiellement de répondre aux appels du public. La fonction "répressive" de l'inspecteur a pour point de départ les infractions contre la personne ou contre la propriété. Cette politique aide naturellement à entretenir dans l'opinion publique l'idée que par comparaison, la police accomplit son travail d'une manière "satisfaisante" ou "très satisfaisante" comme l'indique en effet le résultat des sondages mentionnés dans l'introduction de notre deuxième partie.

Le concept du maintien de l'ordre dans la tradition démocratique dépend largement de la coopération que la police obtient du public. le rapport police/habitant, qui peut varier de un policier par mille personnes dans les régions rurales à un par quatre cents dans les plus grands centres urbains, est tel que l'établissement d'un régime plus coercitif serait impossible sans l'appui du public. Il est peu probable que les effectifs policiers soient substantiellement augmentés, du moins tant que la population restera stable ou n'augmentera que légèrement. De plus en basant le maintien de l'ordre sur la coopération du public, la hausse du rapport police/habitant étant extrêmement coûteuse reste peu probable. C'est pourquoi il importe de trouver des moyens plus efficaces d'utilisation des effectifs actuels.

Le travail de patrouille et de "répression" de l'inspecteur devra être évalué par des critères d'efficacité. Ni l'une ni l'autre de ces fonctions ne peuvent se justifier uniquement par rapport au seul objectif de maintenir de bonnes relations entre la police et le public, même si la chose demeure importante.

D'après la partie II, selon la théorie traditionnelle de la police, le rôle de la patrouille est de prévenir le crime, de maintenir l'ordre public. Il est aussi de contribuer à créer une sensation de sécurité dans le public en décourageant les criminels en puissance et en rassurant, par sa présence, les honnêtes citoyens. Ces affirmations ont fait l'objet de tests empiriques au cours des dernières années¹⁰¹. Des sociologues travaillant en coopération avec les autorités policières aux Etats-Unis, ont été incapables de vérifier scientifiquement si la patrouille produisait tous les avantages qu'on lui attribue, ou seulement certains d'entre eux. Cependant, ces études ont eu leurs critiques¹⁰². Les

recherches continuent afin de vérifier expérimentalement si la présence ou l'absence de patrouille produit des effets appréciables sur le taux de criminalité signalée¹⁰³.

Tous s'entendent cependant pour dire que la seule présence de la police dans un territoire donné a une certaine efficacité. (On peut observer ce phénomène lors des grèves de la police). Le problème consiste toutefois à démontrer une relation directe entre l'augmentation des effectifs et la diminution du crime. Tel est le dilemme.

Doit-on accroître les effectifs de la police lorsqu'il y a une augmentation des crimes et des désordres? La hausse de ces effectifs permet-elle de connaître un plus grand nombre de crimes qui, autrement, n'auraient pas été signalés? Semble-t-elle ainsi contribuer à l'augmentation du crime? Il est évidemment possible de pousser ce raisonnement jusqu'à l'absurde et d'affirmer, par exemple, que s'il n'y avait pas de policiers pour enregistrer les crimes, il n'y aurait pas alors officiellement de crimes dans notre société. Cette affirmation renferme toutefois un fond de vérité dont doivent tenir compte ceux qui élaborent les politiques de la police. Une augmentation brute des effectifs utilisés selon la stratégie actuelle représenterait sans doute la moins efficace des solutions de gestion. Elle se traduirait en effet par une augmentation sensible des crimes signalés, sans accroître la capacité d'intervention.

C'est donc dans la recherche d'autres manières d'utiliser les effectifs pour en augmenter l'efficacité que se trouve la solution. Le problème est, encore une fois, de fixer le nombre optimal des effectifs. Un corps policier qui ne peut que faire de la patrouille, n'offre pas un service efficace. Même les corps policiers qui ont ajouté à leurs services des fonctions de "prévention" comprenant des services de renseignements et de surveillance, doivent faire en sorte que leurs services de patrouille soient bien utilisés¹⁰⁴. Supposons, par exemple, que la police reçoive d'une unité résidentielle ou d'un centre commercial donné un plus grand nombre de plaintes ou d'appels que d'un autre complexe ou centre semblable situé dans le même district. Dans l'un ou l'autre cas, la stratégie traditionnelle de la patrouille sera de répondre à ces appels les uns après les autres. Les principales préoccupations des cadres sont en effet la rapidité d'intervention de la patrouille, le temps qu'elle met à régler le problème et donc le temps dans lequel elle se trouve à nouveau disponible.

Une autre stratégie de répartition des effectifs consiste au contraire à identifier les immeubles semblables qui offrent un taux différent de rapport crime/appel puis de vérifier si les mesures (par exemple la qualité de la gestion) propres à réduire les appels dans les endroits les plus "tranquilles" peuvent être appliquées dans les endroits les plus "chauds". Cette solution permet d'effectuer des changements de structure et évite la récurrence des mêmes problèmes. Autrement, la patrouille devient une opération vraiment répressive qui ne s'attaque jamais aux racines des problèmes, mais reste un simple palliatif.

Bref, la patrouille qui fonctionne seulement en fonction de la rapidité de réponse aux appels et de re-disponibilité, sans chercher à découvrir les causes des problèmes ni à appliquer des remèdes préventifs, utilise mal les ressources coûteuses à sa disposition, tels le centre de communication, les véhicules de patrouille et le personnel qui assure ces services.

Les sociologues ont également étudié la fonction de "répression" de l'inspecteur¹⁰⁵. Aucun policier ne croit que la vie d'un inspecteur de police ressemble, même de loin, à celle que décrivent les romans, le théâtre ou la télévision. Cependant, même au sein du service de police cet emploi est entouré d'un certain halo de mystère qui rend difficile les tentatives de réévaluation en profondeur de cette tâche. Le plus grande partie du travail de répression de l'inspecteur est de la routine: entrevues avec les victimes, visites des lieux, recherches des indices, collecte de nouveaux renseignements. Une importante étude américaine¹⁰⁶ semble démontrer qu'une grande partie de ces activités est consacrée à des affaires qui selon les expériences précédentes, ne seront jamais résolues. Ce fait pose évidemment le problème de l'attribution des ressources. Existe-t-il certains facteurs identifiables permettant d'établir à quel moment il est opportun de confier une affaire à des inspecteurs? Doit-on donner suite à chaque affaire? L'affectation à la division des inspecteurs est-elle seulement une affaire de jugement intuitif d'un superviseur? Ne peut-elle se faire en fonction de catégories plus simples? Une certaine controverse entre la police et les chercheurs (semblable à celle qui porte sur l'efficacité de la patrouille faite au hasard), est née de ces questions et d'autres questions portant sur la manière dont les inspecteurs résolvent les affaires et apportent des éléments de preuve à la poursuite. Souvent les sociologues qui

observent l'inspecteur au travail ne peuvent établir la relation entre ce que l'inspecteur prétend faire et son travail réel. Ces constatations sont évidemment vivement critiquées par un grand nombre d'administrateurs de la police qui prétendent que les études ne tiennent pas compte de la compétence des inspecteurs.

Un fait demeure clair: les inspecteurs passent beaucoup de temps à enquêter sur des affaires qui en fait ne sont jamais résolues. Ceci ne signifie pas toutefois que tout le temps consacré à ces efforts est perdu. Les rapports entre le public et la police peuvent bénéficier sans aucun doute du fait que le policier se rende sur les lieux du crime, prenne des notes, manifeste sa sympathie, démontre de l'intérêt et si nécessaire offre de l'aide. Le bénéfice est-il cependant proportionné à la dépense en ressources? S'agit-il simplement d'un exercice coûteux de relations publiques? Ne serait-il pas préférable d'utiliser certaines de ces ressources pour élargir le programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels et couvrir ainsi des pertes autres que celles résultant des blessures? Ainsi le propriétaire victime d'un vol par effraction n'obtiendrait pas le bénéfice d'une enquête policière coûteuse (mais peu concluante). Par contre, il aurait droit au remboursement de toutes ou de partie de ses pertes. Le propriétaire qui a le choix entre, d'une part une enquête rapide effectuée par la patrouille sans être poursuivie par les inspecteurs mais accompagnée d'une certaine compensation pour ses pertes, et d'autre part, une enquête minutieuse et soignée (mais vaine) suivie d'aucune compensation, choisirait sans doute la première. Qu'en est-il alors cependant de l'effet de dissuasion? On peut en effet objecter qu'en plus d'encourager les voleurs, une telle situation risquerait d'inciter les victimes à faire des réclamations frauduleuses. Les compagnies d'assurance privées y verraient peut-être un empiétement du secteur public dans un domaine qui relève de l'entreprise privée.

Le problème ne se réduit pas simplement à additionner le total des biens volés ou obtenus par fraude dans une certaine juridiction, pour le comparer au coût des services de police, afin de voir si ce dernier est plus élevé. Dans tous les cas, les coûts de la police sont plus élevés. Le problème ne se réduit pas non plus à un simple choix entre un programme complet d'indemnisation des victimes d'actes criminels ou l'accès aux services de police. Un système au point nécessite les deux. Toutefois dans la façon de fournir les services de police, on

doit tenir compte des avantages relatifs des stratégies particulières de l'enquête. À l'heure actuelle la manière la plus économique possible d'utiliser les services de répression des inspecteurs n'est pas suffisamment prise en considération. Ainsi, il n'est évidemment pas nécessaire de recourir à un inspecteur chevronné pour mener des enquêtes, rédiger des rapports-type et interroger les victimes lors de vols ordinaires d'objets sans grande valeur. Néanmoins cette procédure est appliquée par un grand nombre de corps policiers. Soigner les bonnes relations entre la police et le public et dépenser des ressources coûteuses dans des activités qui, comme le démontre l'expérience, ne produisent que peu ou pas de résultats, sont deux choses entièrement différentes. Une telle procédure a le désavantage supplémentaire (comparable à l'envoi automatique d'une auto-patrouille sur demande) d'engendrer auprès du public des attentes tout à fait irréalistes quant à la capacité d'intervention de la police.

Il serait préférable de mettre sur pied un programme d'éducation populaire permettant un échange de vue entre le public et la police sur les attentes du public envers la police et vice-versa. Les enquêtes trop approfondies sur des infractions de moindre importance compliquent en effet encore plus la fixation des critères permettant de déterminer si une affaire nécessite une enquête sérieuse, sans pour autant favoriser la solution des crimes signalés.

Le système actuel est trop souvent fondé sur l'idée de rassurer le public en s'occupant de toutes les affaires même de moindre importance. Aucune affaire n'est en effet mineure aux yeux de la victime. Il faut toutefois être prêt à en payer le prix: l'intervention universelle ne permet pas de retenir des priorités et de concentrer les efforts sur les cas qui, d'après l'expérience, présentent la plus grande chance de réussite. En fin de compte, le public n'est pas bien servi par un système qui, au départ, n'indique pas clairement que dans certaines affaires l'action de la police se limitera malheureusement à recevoir le rapport sur le crime et à le classer. Une déclaration franche à cet effet expliquant clairement les priorités suivies dans l'affectation des ressources permettrait au public de mieux comprendre les limites de la compétence de la police, et créerait un climat plus sain dans ses relations avec le public. La police n'a rien à gagner en manquant de franchise sur la divulgation de ses priorités. Les pieuses déclarations

voulant que "l'on soit en train de faire tout ce qui est possible de faire" et que "l'enquête se poursuit avec diligence" alors qu'il ne se passe en fait rien d'autre qu'un classement du rapport initial, ne sont pas préférables à la vérité, pure et simple. Il est impossible de procéder à une redistribution des ressources de la police lorsque le public attend de cette dernière beaucoup plus qu'elle n'est en mesure de donner. Tel est le problème que doivent aborder carrément le public et la police.

La deuxième grande catégorie du travail de détection, la fonction de "prévention", a l'avantage de libérer au moins quelques inspecteurs de leur travail routinier, laborieux et souvent inutile. Elle les libère de l'interrogatoire des victimes et de la visite des lieux du crime, et leur permet de rechercher les criminels en "visant" certains suspects soupçonnés d'être activement Alors donc que l'équipe de "répression" part d'une victime connue pour remonter jusqu'à l'auteur du crime, l'équipe de "prévention" elle, part de l'auteur possible d'un crime et souvent remonte jusqu'à la victime connue. Toutefois, ces fonction ne sont cependant pas mutuellement exclusives. L'arrestation effectuée à la suite d'une surveillance "préventive", permet souvent de découvrir que la personne arrêtée est responsable d'autres crimes déjà signalés, sur lesquels des équipes d'inspecteurs de "répression" mènent des enquêtes.

Le travail de prévention, malgré les problèmes juridiques épineux qu'il soulève par le choix de "cibles", l'emploi d'informateurs, l'utilisation de surveillance électronique et de méthodes similaires, peut véritablement être dans l'intérêt du public. Ainsi, si un groupe de personnes se préparent à commettre un vol de banque à main armée, il est préférable que la police puisse les arrêter à un moment approprié pour complot en vue d'accomplir un vol et pour possession d'armes dangereuses dans un lieu public, au lieu de leur laisser commettre le vol avec tous les risques de mort ou de blessures pour les employés de la banque et pour le public. Il est souvent de plus impossible d'enquêter sur d'autres crimes (comme les crimes des cols-blancs et les activités du crime organisé comme l'extorsion) sans avoir recours à des méthodes de prévention permettant de rassembler des éléments de preuve incriminants contre les auteurs.

Le problème dans notre société est que pour avoir un système de maintien de l'ordre assurant le respect de

la loi sans égard aux frontières socio-économiques -- (y parvenir serait l'un des facteurs de vitalité du système de gouvernement démocratique -- il est essentiel d'utiliser des méthodes de prévention, qui soulèvent elles-mêmes des difficultés et des problèmes face aux droits individuels et à la notion de liberté fondamentale. Ainsi la sauvegarde du système de gouvernement que nous considérons comme le meilleur pour garantir les libertés civiles individuelles, obliged'accorder aux administrations policières certains pouvoirs susceptibles de manacer les libertés privées et individuelles. Pour plusieurs, une telle position peut sembler difficilement admissible. Un système qui exclut complètement ces pouvoirs de l'arsenal de sa police aboutit cependant à ne traduire en justice que le criminel mineur. Le défi n'est pas de savoir s'il faut accorder ces pouvoirs aux policiers (ou empêcher que leurs actions soient illégales), mais plutôt d'assurer des garanties appropriées pour empêcher l'abus des fonctions de "prévention". L'identification et l'application de ces garanties constituent une tâche importante pour la section de recherches sur les pouvoirs de la police. La qualité des personnes qui, à titre de policiers, ont à appliquer ces pouvoirs, est également importante. L'équilibre délicat recherché dans ce domaine, entre une application efficace de la loi et une préservation des libertés individuelles demande un cadre juridique précis. De plus, les responsables, les superviseurs et les cadres supérieurs de la police doivent faire preuve de jugement et se montrer déterminés à agir avec équité et justice, en conformité avec les principes classiques de la démocratie, afin d'assurer le meilleur fonctionnement possible du système¹⁰⁷. Ainsi, l'augmentation de la capacité d'intervention de la police contre les crimes des cols-blancs, exige beaucoup des politiques de mise en valeur des ressources humaines de la police. Examinons maintenant les avantages et les désavantages des dispositions actuelles en vigueur à cet effet.

2. La mise en valeur des ressources humaines

a) Le recrutement et la sélection

Une évaluation véritable des avantages et désavantages des procédures actuelles de recrutement et de sélection de la police canadienne est impossible si celles-ci sont considérées isolément. De toute évidence, certaines des politiques de formation et de promotion, certains aspects des conventions collectives dont il est

question plus loin ont un impact sur les procédures de recrutement et de sélection. un certain chevauchement est inévitable. On tentera cependant de séparer le plus possible les questions.

Dans la pratique actuelle il est essentiel que les agents de police, peu importe le rôle qu'ils ont à remplir, commencent leur carrière en acquérant l'expérience de leur travail dans la rue. L'avantage de cette technique est que le policier acquiert ainsi une bonne connaissance de la faction. Ce processus d'initiation met l'accent sur un entraînement pratique et de bon sens et non sur une seule compétence théorique et conceptuelle. Ayant déjà fait l'expérience de ce genre de service, les officiers supérieurs comprennent en outre mieux que les exigences de la faction ne coïncident pas toujours avec les solutions idéales. Les rigueurs du travail par roulement et du changement de fonctions, l'obligation de faire du temps supplémentaire en cas d'urgence et de comparaître devant les tribunaux semblent également avoir pour effet d'écartier ceux qui n'ont pas véritablement la vocation. La faction ou la patrouille en uniforme (qui peut durer plusieurs années) permet de comprendre pourquoi tant d'insistance est mise sur la condition physique et sur la taille. Les officiers supérieurs soutiennent volontiers que le policier de forte taille inspire plus le respect que son collègue plus petit, et que ce fait contribue à réduire les tensions dans des situations potentiellement violentes.

Les agents recruteurs gardent donc fermement ce rôle de "gardiens de la paix" présent dans leur esprit lors du choix des candidats. De là l'importance du "critère physique" dans toutes les politiques de recrutement et de sélection. Les policiers choisis pour la raison qu'ils feront vraisemblablement de bons "gardiens de la paix", tendent également à satisfaire au critère du respect de la loi tel qu'il s'applique dans les cas de flagrants délits (par exemple, le vol, le vol avec effraction dans une maison, les vols de véhicules automobiles ou du contenu de ceux-ci). En effet, la plupart de ces infractions ont lieu dans la rue ou impliquent le transport de biens volés. Toutefois ce seul critère est insuffisant. Les enquêteurs chargés de lutter contre les nouvelles formes de crimes engendrées par la technologie moderne, comme la manipulation frauduleuse de systèmes comptables informatisés, les soumissions mensongères d'entrepreneurs de travaux publics faites de connivence avec des fonctionnaires malhonnêtes, les pratiques comp-

tables frauduleuses qui financent et camouflent ces activités, doivent posséder des qualités très différentes. Il est donc illogique d'exiger que toute recrue satisfasse à certaines exigences physiques supérieures à la moyenne et de recruter ensuite uniquement dans ce groupe, d'éventuels spécialistes en matière de fraude. Le service a clairement besoin d'un plus large éventail de recrues de valeur que par le passé. Il ne doit donc pas poursuivre des politiques de recrutement qui éliminent inutilement des candidats par ailleurs compétents. De plus l'imposition de critères physiques irréalistes, rend difficile de réaliser un équilibre ethnique au sein des forces policières. Le groupe prépondérant est en effet physiquement plus grand que beaucoup des groupes d'immigrants récents. Pour ces deux raisons, il est désormais essentiel de changer le processus de recrutement et de sélection qui favorise les candidats les plus athlétiques. Il serait souhaitable d'y arriver tout en maintenant le principe que tout policier doit débiter sa carrière en faisant des rondes. Un plus grand degré de flexibilité dans la répartition des effectifs constitue le pré-requis essentiel pour changer le stéréotype de recrutement.

En second lieu, la fixation du niveau de scolarité minimal à la douzième année pour le recrutement au Canada, permet de s'assurer d'un nombre considérable de candidats possibles. Cependant, il est plus important de conserver parmi les recrues une proportion de personnes possédant des aptitudes à apprendre. En effet en vertu des conventions actuelles, chaque poste de superviseur ou d'officier supérieur doit être comblé à partir d'un groupe de personnes qui ont débuté comme simples policiers. Il est donc de plus en plus important qu'il se trouve au sein du groupe de recrues, une bonne proportion de personnes bien instruites et qualifiées. Il ne suffit pas que certains d'entre eux possèdent un diplôme universitaire. Il faut en plus attirer les étudiants les plus intelligents et possédant d'excellents diplômes. Le travail d'application de la loi est trop important pour rester, comme c'était le cas auparavant, l'apanage de ceux qui ne possédaient pas les meilleurs talents. Il deviendra essentiel de recruter une plus haute proportion de personnes douées, afin d'augmenter la capacité d'intervention nécessaire. Pour y parvenir, la politique de recrutement et de sélection peut comporter certains stimulants, comme la possibilité de promotion rapide (sous réserve d'un travail satisfaisant) ou l'entrée directe dans la division des enquêtes criminelles ou dans d'au-

tres divisions spécialisées. Il nous paraît que c'est là un minimum pour attirer le genre de personnes qui autrement se destineraient à d'autres carrières comme le droit, la médecine, l'architecture ou le génie.

Le fait qu'une forte proportion des candidats universitaires les plus doués n'est pas intéressée par le travail de policier actuel constitue le principal désavantage des politiques présentes de recrutement et de sélection. La situation actuelle n'évoluera sans doute pas tant qu'il n'existera pas un engagement politique clair d'augmenter la capacité d'intervention de nos forces policières. Cet objectif est inatteignable sans recruter régulièrement ce genre de personnes qualifiées dans les forces policières. Il est impossible de pallier cet inconvénient en recrutant des spécialistes dans le personnel civil qui ne fait pas partie de la police. Il faut plutôt s'assurer d'un noyau à partir duquel les officiers supérieurs, qui deviendront de bons administrateurs du maintien de l'ordre public, pourront être formés.

b) La formation et l'entraînement

Ces réflexions sur la sélection des recrues permet de constater que la formation policière a traditionnellement été rattachée à l'éducation parce que le recrutement continue de se faire généralement au niveau pré-universitaire ou collégial. Par conséquent, en plus de penser à la formation professionnelle dans des matières se rattachant à l'emploi, certains corps policiers insistent aussi sur l'amélioration du niveau d'éducation du personnel après son engagement. Le principal effort a été accompli en payant en totalité ou en partie les frais de scolarité des policiers inscrits à des programmes de formation à temps partiel approuvés par les administrations policières. La plupart de ces cours sont donnés dans des collèges communautaires; certains dans des universités reconnues. Seule la G.R.C. envoie couramment certains de ses employés suivre des cours universitaires à temps complet et avec pleine solde. Un certain nombre d'autres corps policiers le font à l'occasion. Ils accordent cependant plus volontiers des congés sans solde à leurs employés, qui reprennent leur travail habituel pendant les vacances d'été.

Le principal avantage de cette politique est d'encourager les policiers à poursuivre leurs études en plus de leur carrière, tout en leur permettant d'augmenter

leurs chances d'avancement. Ces initiatives doivent être encouragées, voire étendues. Il faut en effet combler les grades de superviseurs et de gestionnaires à partir du groupe de personnes recrutées comme simples policiers. Une telle politique d'encouragement serait toujours justifiée, même si une nouvelle politique de recrutement devait déjà permettre d'obtenir une bonne proportion de candidats de grade universitaire. Une éducation supérieure ne peut en effet que rehausser la nature de la carrière de policier et la qualité du service offert au public¹⁰⁸. Un danger évident demeure. Il peut résulter de cette politique certaines frustrations et une diminution de la qualité du service au public, si un corps policier trop qualifié ne peut utiliser son personnel compétent d'une manière fonctionnelle. Quelles que soient ces difficultés éventuelles, ce ne sont certes pas celles auxquelles les corps policiers du Canada font face aujourd'hui. Il est d'ailleurs peu probable que, dans un proche avenir, la police dispose d'un surplus de personnes trop qualifiées, étant donné les exigences du travail de policier et le désintéressement qu'il exige.

Tous les corps policiers importants au pays devraient avoir un programme permettant à certains de leurs employés de suivre des cours universitaires à temps complet avec solde. Une telle politique d'éducation devrait constituer pour ceux-ci une partie fondamentale de la stratégie de mise en valeur des ressources humaines. Lorsque des restrictions budgétaires empêchent certains corps policiers moins importants d'appliquer un tel programme, le gouvernement provincial et, si possible, le gouvernement fédéral devraient leur venir en aide financièrement, en remboursant les municipalités visées. Le Home Office en Angleterre a instauré et financé de semblables programmes avec un succès spectaculaire, en permettant à des employés de la police de décrocher des diplômes avec grande distinction. Ces employés occupent maintenant des postes supérieurs de la force policière britannique¹⁰⁹. Si le Canada poursuit son recrutement au présent niveau éducationnel et insiste pour que l'officier de police débute sa carrière comme simple policier, il semble essentiel d'adopter un plan similaire pour assurer la relève.

Les méthodes actuelles pour encourager le policier à suivre des cours à temps partiel ou à temps complet dans le cadre de l'éducation permanente, entraînent des difficultés considérables. On a à plusieurs reprises refusé d'accorder des congés non payés à des officiers de

police qui voulaient suivre des cours utiles à l'avancement de leur carrière en invoquant parfois la protection des droits de pension. Dans ce cas il est certain que le gouvernement provincial ou fédéral pourrait, par une aide financière, contribuer au régime de retraite pendant le congé non payé du policier lorsque, pour une raison quelconque, la municipalité se prétend incapable, ou refuse, de le faire¹⁰. D'autre part, la qualité de certains cours portant sur des matières se rapportant à la justice est souvent extrêmement inégale. La principale raison de cet état de fait est que, sauf au Québec et en Colombie-Britannique (voir partie II, supra), il existe peu de plans officiellement intégrés et appliqués qui permettent aux professionnels du domaine de la justice d'élaborer avec les professionnels de l'éducation, des programmes d'information juridique officiellement reconnus. Il convient d'exclure du débat les cours de formation pour policiers donnés à "l'université" comme en Alberta, en Saskatchewan et dans les Maritimes (où le cours est donné au Atlantic College dans l'Île du Prince-Edouard). En effet, celui-ci porte plutôt sur la disponibilité de programmes ordinaires d'éducation aux adultes susceptibles d'intéresser les policiers et de leur donner une plus grande ouverture d'esprit. Cependant, il n'est pas certain qu'une éducation supérieure acquise alors que le sujet fait déjà partie de la police depuis plusieurs années, lui donne la même ouverture d'esprit qu'il aurait pu acquérir s'il avait poursuivi ses études post-secondaires avant d'être policier. Aucun effort pour augmenter les possibilités de formation permanente des policiers ne devrait donc empêcher l'élaboration d'une politique articulée visant à intéresser au travail de policier une plus large proportion des meilleurs diplômés déjà qualifiés. En l'absence d'études concluantes sur leurs avantages respectifs, ni l'une ni l'autre de ces façons de hausser le niveau d'éducation des policiers ne doit donc être écartée.

La formation policière au Canada se donne selon des méthodes très différentes. Son avantage principal réside clairement dans sa diversité et dans l'énergie dont on fait preuve actuellement dans ce domaine. La compétence technique doit occuper une place de choix dans le travail de la police et les nombreux efforts accomplis au cours de la dernière décennie, ont engendré un climat sain permettant d'établir des comparaisons. Malheureusement aucune étude n'est présentement en cours pour démontrer les avantages respectifs des quatre méthodes dont nous avons discuté dans notre deuxième partie. Il serait

pourtant urgent d'y procéder. Une étude comparative de divers groupes de recrues expérimentant les différents systèmes et qui seraient suivies pendant leurs cinq premières années de service, aurait une valeur inestimable non seulement pour planifier une stratégie de formation policière pour l'avenir, mais aussi pour fournir des indicateurs importants sur les politiques de recrutement, la sélection et les promotions au niveau de superviseur. Seules ces études comparatives permettent de bien exploiter les sommes d'argent et les idées investies dans le système actuel. Un projet fédéral-provincial conjoint portant sur ce sujet devrait être mis sur pied sans plus attendre.

Une chose doit cependant être claire. Les programmes de formation policière même d'un niveau avancé, ne peuvent probablement pas donner l'ensemble du contenu éducationnel de la stratégie de mise en valeur des ressources humaines de la police. Ils ne devraient pas de toute façon être obligés de le faire. Les chercheurs et les auteurs ont fait ressortir qu'un grand nombre des réactions et des comportements des personnes engagées dans un travail de police, comportait une façade d'agression, des éléments de virilité et de cynisme¹¹¹, ainsi qu'une préférence pour une action rapide et décisive plutôt que pour une étude approfondie d'une situation complexe¹¹². Il serait plus efficace de rechercher dans un milieu éducationnel extérieur à celui de la formation policière qui reste traditionnelle, même au plus haut niveau¹¹³, les moyens de remettre ces attitudes en question. Pour cette raison, si les sommes d'argent investies dans la formation sur le tas ont leur utilité, il n'en reste pas moins essentiel d'attirer dans les forces de police des diplômés de haut calibre, et de les y garder.

c) Les politiques de promotion

Les pratiques actuelles à cet égard ont plusieurs avantages. Le système de promotion verticale, à l'intérieur du corps policier, du grade de constable à celui de chef, met l'accent sur l'autonomie exercée par le corps policier local dans l'élaboration de ses propres stratégies sur le personnel. Il encourage aussi une certaine cohérence des attentes de la direction et fait en sorte que chaque promotion entraîne une vacance dans chacune des catégories inférieures à celle où a eu lieu la promotion originale¹¹⁴. Dans les corps policiers municipaux il permet également de garder les contacts avec la commu-

nauté et d'éviter que la connaissance de celle-ci ne se perde. Pour les corps policiers provinciaux et la G.R.C., il ne s'agit pas d'un facteur déterminant, une promotion entraînant fréquemment le transfert dans un autre endroit. De plus lorsque le système est ancré dans la pratique et la tradition depuis longtemps, l'esprit de corps veut que "seuls les membres doivent poser leur candidature". La fierté d'appartenir au corps policier représente donc une considération importante.

Toutefois, il y a un prix à payer pour ces avantages. Outre la tradition, la continuité et le contrôle, un corps policier dans une société en évolution doit également tenir compte de la vitalité du potentiel de croissance, d'adaptation et de réforme. Celui qui est promu à la tête d'une grande organisation après avoir occupé tous les postes de ce milieu particulier depuis le moins élevé, est probablement moins porté à critiquer le système qui a si bien su reconnaître ses qualités exceptionnelles pour le commandement. C'est là une réaction humaine qui n'est pas spécifique à la police. Toutefois cette dernière, contrairement aux entreprises privées et publiques, lui donne davantage libre cours. Les "mandarins" dans la Fonction Publique ne débute pas au niveau de commis. Les officiers des forces armées n'entreprennent pas une carrière comme simples soldats. Le président de la General Motors ne commence pas par travailler sur la chaîne de montage. Tous les chefs de police commencent par contre au rang de simple constable¹⁵. Cette approche date de la même époque que le concept de la "nouvelle police". En 1829, déjà, Sir Robert Peel avait comme politique de recruter des hommes "qui n'avaient ni le rang, ni les manières d'un gentilhomme". Toutes les promotions se faisaient à cette époque à partir de la base¹⁶. Depuis ce temps on a cherché à étendre la politique de recrutement. Cependant, la politique de la "promotion à partir de la base" est restée.

Deux questions distinctes se posent ici: celle de la promotion par voie interne et celle de la promotion à partir de la base. Le principal désavantage de la promotion par voie interne est que l'expérience de celui qui est ainsi promu est restreinte à son propre corps policier. Certains mécanismes permettraient cependant de remédier à cette situation. L'expérience de méthodes différentes acquise ailleurs, garantit que le nouveau sera plus porté à remettre en question des habitudes et des procédures bien ancrées face à une situation nouvelle. Les vues échangées pendant les stages de forma-

tion réunissant les membres de différents corps policiers, ne favorisent pas autant le changement qu'un problème concret auquel un administrateur doit donner une solution pratique adéquate. Il est possible, en encourageant ceux qui ont des aptitudes à devenir chefs à acquérir une vaste expérience dans différents corps policiers, d'éviter ainsi l'esprit de clocher et les décisions administratives figées. Il est d'autant plus important d'encourager les officiers supérieurs à acquérir la plus grande expérience possible dans différents systèmes, lorsqu'il n'y a pas de recrutement latéral de personnel civil pour combler les postes de direction. Une façon de le faire au Canada, serait d'exiger qu'un pourcentage des postes à combler soit annoncé à l'échelle provinciale ou nationale, afin de permettre aux personnes qualifiées de poser leurs candidatures ouvertement. Les lois provinciales pourraient appliquer cette méthode à l'égard des corps policiers municipaux et provinciaux. Une loi fédérale pourrait faire de même pour la G.R.C. Il ne devrait pas cependant y avoir d'obligation d'engager quelqu'un de "l'extérieur"; la seule exigence serait d'examiner toutes les candidatures. En pratique les promotions se feraient souvent par voie interne, sans l'imposer toutefois. Pour mieux atteindre l'objectif fixé, la condition que toutes les nominations à des postes de constable en chef, ou de chef de police soient restreintes aux officiers de police qui ont de l'expérience dans plus d'un corps policier pourrait être imposée. Ainsi, les officiers de police ambitieux seraient poussés à aller dans plusieurs corps policiers pour acquérir une variété d'expériences pratiques de gestion. Certaines dispositions financières pour protéger les pensions devraient aussi être adoptées. Le système favoriserait un échange de personnes compétentes entre les divers corps policiers au Canada, ferait tomber les barrières artificielles et, avec le temps, augmenterait la coopération provinciale et nationale. Les effets de telles initiatives sur les dispositions des conventions collectives en vigueur sont discutés plus bas.

Pour justifier le système de "promotion à partir de la base", on invoque habituellement l'importance de l'autorité originalement acquise par le policier, le grand pouvoir discrétionnaire qu'il a dans l'accomplissement de son travail et la nécessité pour les officiers supérieurs d'avoir fait l'expérience des difficultés, des tentations et des frustrations du travail de simple faction. Les deux premiers facteurs plus particulièrement, distinguent le policier du simple soldat, du commis et de l'ouvrier qui travaille sur une chaîne de montage. La possession

d'une autorité et de grands pouvoirs discrétionnaires signifie que, même au rang le plus bas, un policier est déjà d'une certaine manière un dirigeant, au sein de la communauté. Ces qualités de dirigeant sont importantes pour l'accession des meilleurs policiers aux postes de superviseurs et plus tard de gestionnaires. Il n'existe aucune dichotomie dans la progression de constable, à constable en chef. Il existe par contre une différence marquée entre l'autorité et les pouvoirs discrétionnaires du soldat, du commis et de l'ouvrier sur la chaîne de montage et respectivement celle de l'officier, du fonctionnaire supérieur et du président de la compagnie. Quoi qu'il en soit, à quelques exceptions près¹⁷, la "promotion à partir de la base" a marqué l'histoire de la police depuis le début des corps policiers modernes. Il y a peu de doute que les syndicats de policiers s'opposent violemment aux changements et que les conventions collectives actuellement en vigueur maintiennent le statu quo. Ainsi, une politique réaliste n'incite pas au changement, même si elle n'est pas rationnelle.

Les politiques de promotion touchent les questions étudiées précédemment dans la présente partie de deux façons principales. Les politiques de promotion peuvent tout d'abord jouer un rôle significatif. Elle peuvent s'efforcer sur le plan du recrutement de créer un équilibre ethnique reflétant mieux la communauté, et ensuite reconnaître l'importance du niveau élevé d'éducation des policiers. Tous les policiers, sans distinction de sexe, de race, de couleur ou de religion doivent avoir accès à l'avancement. Certes, aucun policier ne doit être promu simplement parce qu'il appartient à un groupe ethnique minoritaire. Cependant ceux qui forment ce groupe ne doivent pas se voir restreints aux grades inférieurs¹⁸. La chose est particulièrement vraie à l'endroit des femmes qui sont très peu représentées aux niveaux de superviseurs et dans les grades supérieurs de la police¹⁹. La loi devrait prévoir des rapports publics annuels sur ces questions. Quant à l'éducation des policiers, il est plus que temps d'exiger un minimum de conditions comme l'un des critères essentiels pour les nouvelles promotions. Tels peuvent être, par exemple, l'inscription à un cours post-secondaire menant à un diplôme pour être promu au rang de sergent; la possession d'un tel diplôme pour être promu inspecteur et un cours universitaire de trois années au minimum pour les constables en chef et leurs adjoints. La loi pourrait prévoir une période transitoire permettant de donner un délai raisonnable aux parties concernées pour satisfaire aux nouveaux critè-

res. De cette façon, les politiques de promotion se trouveraient directement intégrées à la mise en valeur des ressources humaines de la police et viendraient en renforcer certains aspects.

Enfin, il convient de revenir sur la règle que tout officier supérieur de la police doit commencer sa carrière comme simple policier dans la rue. L'un des inconvénients importants de cette règle est qu'une trop longue expérience de ce genre au début, tend à renforcer l'opinion très répandue voulant que la criminalité soit essentiellement "de la rue". Même si ultérieurement on peut attirer l'attention sur le crime du col blanc et le crime organisé, il est difficile de leur donner la part d'attention qui leur revient. Un grand nombre de policiers ayant l'expérience d'affaires longues et compliquées impliquant le col blanc soi-disant respectable, le fraudeur, l'individu qui corrompt et celui qui cède à la corruption, ou un membre de la pègre, savent qu'il est souvent très difficile de faire comprendre aux officiers supérieurs intelligents et aimant leur travail, que les ressources ainsi engagées sont vraiment utiles. Ces derniers préfèrent souvent des résultats rapides et un taux satisfaisant d'arrestations obtenu plus facilement dans le cas des "crimes commis dans la rue". Il existe souvent un manque de compréhension des critères permettant d'évaluer les efforts accomplis dans la lutte contre les crimes "sophistiqués". Certaines autres techniques menant à une promotion indépendante de la faction, pourraient permettre de produire une diversification essentielle que requiert une optique plus large de la distribution des ressources.

d) Les relations de travail

Le principal avantage de l'introduction de la négociation collective organisée dans la police canadienne, à l'exception de la G.R.C., a été le degré surprenant avec lequel elle a contribué à remettre en question l'ancienne nature autoritaire et para-militaire des relations employeur-employé dans la police et à suggérer leur remplacement, du moins en partie, par des relations bilatérales et démocratiques¹²⁰. Même dans la G.R.C., dépourvue d'un système officiel de négociation, certains changements récents dans la procédure de règlement des griefs mettent l'accent sur le droit des membres de chercher à être dédommagés pour certaines injustices et de pouvoir le faire sans crainte de représailles¹²¹. Ces changements comportent des avantages appréciables, particu-

lièrement dans les corps policiers plus importants. Les associations de policiers ou les syndicats constituent en effet une autre voie de communication permettant de tenir l'administration supérieure au courant des problèmes du personnel susceptibles de se développer au sein du corps policier. Les services d'arbitrage¹²² des griefs et de conciliation peuvent aussi aider à clarifier les problèmes, à régler les différends et à faire en sorte qu'une affaire relativement mineure ne prenne trop d'importance et ne gêne ou n'interrompe la prestation des services de police au public.

Les principaux problèmes auxquels doit faire face le système actuel sont d'une part le droit de grève et d'autre part le pouvoir de la direction sur la répartition du personnel et les politiques de promotion. Une réévaluation de la relation existant entre le contrôle législatif exprès de la fonction policière et le mécanisme de la négociation collective doit être faite. À moins que le pouvoir politique ne s'intéresse réellement à ces questions, une grande partie des efforts déployés dans les domaines de la détection et de la prévention du crime, du maintien de l'ordre public et de la fourniture de services de police pourraient rester vains.

Le mouvement ouvrier a travaillé fort et longtemps pour obtenir la reconnaissance du droit de grève. Son utilisation représente l'arme ultime pour appuyer les demandes d'augmentation du coût de la main-d'oeuvre. L'employé peut exiger un salaire plus élevé pour son travail, tout comme le propriétaire peut, dans un nouveau bail, augmenter le loyer de son terrain ou de son immeuble, tout comme une banque peut exiger un taux d'intérêt plus élevé pour ses prêts. Le propriétaire "se met en grève" en ne permettant pas au locataire de demeurer en possession sans un loyer plus élevé. La banque "se met en grève" en n'accordant pas de prêt sauf à un taux plus élevé. Le travailleur "se met en grève" en ne permettant pas à l'employeur de bénéficier de son travail à moins d'augmenter son salaire. Certes dans les deux premières situations on ne peut parler de "grève", véritable. De même dans la troisième situation il est difficile d'affirmer que le travailleur augmente ses prix. Cependant, dans tous ces cas, y compris celui du marchand qui augmente le prix de sa marchandise, la situation reste semblable, peu importe la convention historique ou linguistique qui déguise la vraie nature de la situation.

Si les forces du marché sont livrées à leurs propres mécanismes, la loi de l'offre et de la demande peut régler le problème et établir les coûts appropriés pour la terre, les biens, le capital et le travail. Toutefois, peu d'états modernes laissent les seules forces du marché régler tous les aspects de ces fluctuations. L'intervention de l'état dans ces questions fait partie du credo des gouvernements communistes. Cependant, même dans les démocraties, l'état s'occupe du marché en exerçant un contrôle régulateur sur certaines industries. Il surveille également le marché pour prévenir les abus de la part des monopoles ou d'autres groupes qui pourraient nuire à la production, à la prestation et à la consommation ordonnées de biens et de services.

Parfois, l'intérêt public exige de légiférer sur des sujets comme la planification de l'utilisation des terres, le contrôle des loyers, la politique des prix et des revenus, la mainmise étrangère sur les investissements. La main-d'oeuvre (considérée comme le seul des éléments engagés dans des entreprises industrielles, commerciales et sociales) ne peut être totalement exemptée de l'intervention législative. Même dans un système de base de marché libre certaines circonstances peuvent justifier l'intervention législative. Aucun élément d'entreprise n'est donc totalement exempté de l'intervention potentielle de la loi. Il peut donc être juste de prétendre que même si le droit de grève doit généralement être accordé à tous les travailleurs, certaines exceptions peuvent être apportées pour certains groupes.

Tout système social cohérent et organisé comporte un grand nombre d'éléments. Le droit pénal et ceux qui sont chargés de son application ne constituent qu'un de ses éléments, situé à l'extrême limite de l'ensemble des facteurs sociaux, culturels, religieux et autres d'un état organisé. Même à l'extrême limite du système, la loi et son application permettent aux autres éléments de jouer leur rôle. Le maintien de l'ordre est un service essentiel, non pas parce qu'en l'absence des autres facteurs il pourrait soutenir seul un État. La chose est de toute évidence impossible car, sans cohésion sociale et culturelle, il ne resterait rien à maintenir, ni même les responsables de l'application de la loi en tant qu'unité opérationnelle. Le maintien de l'ordre est un service essentiel. Sans lui, les autres facteurs sociaux et culturels moins coercitifs ne peuvent s'épanouir. Par conséquent, le maintien de l'ordre est une condition nécessaire à l'existence d'un état moderne. Il ne suffit par cependant seul à l'assurer.

Il est donc facile de justifier sur le plan politique la défense pour les policiers de se mettre en grève. Il faudrait cependant consacrer beaucoup d'efforts pour trouver d'autres moyens que la grève pour appuyer les demandes de la police visant à obtenir des salaires raisonnables et de bonnes conditions de travail. Un système d'arbitrage obligatoire suite à l'échec des négociations peut paraître le meilleur moyen de régler le problème. C'est d'ailleurs la solution actuellement appliquée en Ontario. Cependant elle a provoqué des débats enflammés et une grande rancune à l'égard du rôle joué par la Commission de la police provinciale¹²³. La leçon que doit en tirer le reste du Canada semble être qu'il n'est pas sage de confier le rôle d'arbitre à la Commission de la police provinciale dans de tels cas. Le système actuel d'ailleurs prévoit l'intervention d'un arbitre indépendant à temps partiel choisi par la Commission d'arbitrage de la police. Ce système fonctionne raisonnablement bien. Ces arbitres oeuvrant habituellement dans le domaine général des relations du travail en plus de jouer leur rôle d'arbitres de la police, ont l'expérience des conditions d'emploi dans un bon nombre de secteurs et de régions particulières. Cette connaissance leur permet de rendre des décisions justes non seulement dans le secteur des corps policiers municipaux mais également dans les autres secteurs. La Commission de police n'a plus ainsi à jouer le rôle difficile de sembler choisir entre les municipalités et les associations de policiers. De plus, un élément de comparaison vient aider à déterminer ce qui constitue un salaire raisonnable et de bonnes conditions de travail.

Le problème de la répartition du personnel est plus difficile à résoudre. Ici, il n'est pas question d'une prohibition du droit de grève et de la mise sur pied de mécanismes d'arbitrage obligatoire. Il s'agit plutôt de trouver un équilibre délicat entre des exigences législatives minimales et ce qui peut être laissé à la négociation collective. Pour y parvenir les lois sur la police devraient distinguer clairement entre les domaines d'intérêt public qui constituaient des zones de discrétion administrative large et les domaines dans lesquels l'arbitrage est permis. De toute évidence la difficulté est d'établir les critères qui permettent de retrancher une question du champ de la négociation collective.

À l'heure actuelle, les lois provinciales telles que rédigées permettent une interprétation élastique en prévoyant "la conclusion d'un accord par écrit définis-

sant, déterminant et prévoyant les conditions de travail des membres du corps policier ... à l'exception des conditions de travail qui sont visées dans un règlement établi par le gouverneur général en conseil en application de la présente loi¹²⁴". (le souligné est ajouté). L'expression "conditions de travail" est évidemment fort large et n'est restreinte que par des règlements exprès établis en vertu de la loi¹²⁵. En fait ces règlements portent seulement sur la formule de rédaction des arbitrages¹²⁶, sur l'équipement¹²⁷, sur la discipline¹²⁸, sur les responsabilités territoriales pour les services de police¹²⁹ et sur la normalisation des grades et des insignes¹³⁰. Plusieurs matières se prêtent donc aux négociations et à l'arbitrage sous la rubrique "conditions de travail".

L'un des problèmes mérite un exposé succinct. Un arbitre doit-il avoir le pouvoir d'imposer à une administration policière la façon d'assurer les services de police dans une municipalité donnée (par exemple, en décrétant la manière d'effectuer une patrouille, à pied ou en voiture, ou le nombre de policiers affectés à une auto-patrouille)? Doit-il être limité à un concept plus restreint des "conditions de travail" qui comprendrait (outre les questions concernant le salaire, les pensions, les congés de maladie et les procédures de règlement des griefs) celles relatives au milieu de travail touchant la santé et le bien-être de l'employé? Ainsi en serait-il par exemple, de l'aménagement d'installations convenables pour se laver, se changer et pour manger, des heures de travail raisonnables et de tout ce qui se rapporte au concept de "santé et bien-être".

La position des arbitres sur ce point n'est pas unanime. Il a déjà été décidé¹³¹ qu'un arbitre n'avait aucune compétence pour tenter d'augmenter l'efficacité de la patrouille ni pour tenter d'améliorer les services de police envers la communauté. Ainsi, la demande d'une association de policiers réclamant que deux hommes soient en service en même temps, a été rejetée. Toutefois, dans d'autres affaires, et avec l'approbation manifeste des tribunaux, certains arbitres ont exercé le pouvoir d'ordonner que deux policiers soient affectés aux auto-patrouilles. De plus, ils évaluent régulièrement les arguments des municipalités et des associations de policiers visant à établir ou annuler ces accords, le fardeau de la preuve reposant sur la partie qui demande le changement¹³².

Il est difficile de comprendre comment des arbitres soumis par la législation aux mêmes lignes directrices peuvent ne pas être compétents pour décider si un ou deux policiers devraient être de service, mais peuvent par contre décider si un ou deux policiers doivent être de service dans une auto-patrouille. On peut aisément concevoir que l'expérience des conditions de travail semblables prévalant dans l'industrie et dans le commerce peut leur apporter une expérience précieuse pour décider des dispositions concernant les conditions de travail de la police dans le domaine de la santé et du bien-être. Cependant, ont-ils vraiment une plus grande expérience que les directeurs de la police, pour décider de la manière d'assurer les services policiers dans une communauté? On peut conclure que les nombreux avantages apportés aux policiers par le mouvement des relations ouvrières peuvent être compromis si l'on permet aux arbitres d'outrepasser leur compétence. Le système d'arbitrage s'est révélé un tel succès qu'on a peut-être oublié de déterminer les limites mêmes de son utilité. Cette tâche revient au pouvoir législatif, pour éviter que la compétence des officiers supérieurs ne soit remplacée par le pouvoir envahissant des arbitres. Par conséquent, l'expression "conditions de travail" doit être restreinte au champ général visé précédemment, laissant donc aux officiers supérieurs le soin de conseiller l'administration sur la manière appropriée d'assurer un service de police efficace, le tout en prenant soin d'assurer l'existence d'un milieu de travail sûr et humain.

La politique de promotion est un autre domaine qui comporte des problèmes de nature semblable. Il est maintenant clair, au moins dans le système ontarien, que le système de promotions se rattache aux "conditions de travail" et peut donc être négocié entre les parties¹³³. Là encore il s'agit de réaliser un équilibre délicat entre les prescriptions législatives et la négociation collective. Si la capacité d'intervention de la police doit être augmentée, il n'est peut-être pas indiqué de soumettre l'intérêt public aux positions de négociation des autorités policières et des associations de policiers. Nul ne suggérera, par exemple, d'agir de la sorte à l'égard d'un système de plaintes des citoyens contre la police. D'autres intérêts sont en jeu dans de telles questions que celles des autorités policières et de l'association de policiers. En fait leurs intérêts dans de telles questions peuvent même aller à l'encontre de l'intérêt général du public¹³⁴. D'une manière similaire mais pas identique, la négociation collective ne doit pas

toucher à tous les aspects de la politique de promotion de la police. Il y va en effet de l'intérêt public que la direction des corps policiers au Canada soit entre les mains de personnes mettant en oeuvre la théorie et la pratique modernes de l'administration publique.

Pour déterminer la part respective de pouvoir qui revient à la réglementation législative et à la négociation collective, il faudrait que les conditions "nécessaires" à la promotion (par exemple, les niveaux de scolarité minimum, l'obligation d'annoncer les postes vacants, l'exigence qu'un chef de police ait travaillé dans plus d'un corps policier) soient régies par la réglementation sur la police (promotion) et que les conditions supplémentaires (par exemple, les questions d'ancienneté et les préoccupations d'ordre local) soient au contraire laissées à la négociation collective entre les parties. Il ne faut rien de moins pour atteindre le but capital qui consiste à établir les nouvelles normes de promotion au rang de dirigeant de la police. Les pouvoirs législatifs doivent donc intervenir davantage. Ainsi, à l'heure actuelle, les exigences minimales de scolarité pour le poste de chef de police sont dérisoires,

"Nul chef de police ... ne doit être nommé ... à moins de prouver d'une manière satisfaisante qu'il a terminé avec succès au moins deux années d'études secondaires ou l'équivalent¹³⁵."

Le fait que ces règlements aient fait l'objet d'une révision aussi récente que celle de 1974 et que ces normes aient pourtant été jugées acceptables, fait ressortir l'ampleur du travail qui reste à accomplir. Le pouvoir législatif doit occuper un plus grand champ, sans exclure toutefois le mécanisme de la négociation collective. Il doit le faire suffisamment pour montrer un engagement politique sincère visant à augmenter la capacité d'intervention de la police.

Le partage entre le contrôle législatif et l'arbitrage ne doit pas nécessairement se faire au profit du premier. En fait, tout le domaine de la discipline interne de la police, lorsqu'il n'y a pas de plainte de la part des citoyens, peut être libéré du carcan actuel d'un contrôle législatif extrême¹³⁶. Plutôt, par exemple, que de laisser la loi à l'heure actuelle, s'occuper des infractions au code de discipline de la police en les jugeant selon une procédure complexe et hautement formaliste, un superviseur de la police pourrait tout simple-

ment imposer la sanction appropriée quand l'infraction a été constatée par des témoins (par exemple, dormir au travail, s'absenter de la patrouille sans excuse valable). Le policier visé pourrait présenter un grief devant les administrateurs du bureau des relations de travail de la province, s'il considère la décision injuste, comme dans le cas d'autres emplois. De cette manière, les conditions de travail de la police se rapprocheraient du courant actuel de la réglementation du travail. Les plaintes des policiers victimes de traitements injustes et discriminatoires par rapport au citoyen ordinaire, pourraient également être réduites¹³⁷.

QUATRIEME PARTIE -- LA POLICE DE DEMAIN

A. INTRODUCTION

Dans cette dernière partie nous reviendrons sur la distinction entre le pouvoir discrétionnaire politique et le pouvoir discrétionnaire de la police développée dans notre première partie. Elle permettra de répartir la responsabilité future en matière de prestation des services de police au Canada. Le pouvoir discrétionnaire politique s'exerce dans les cas où le parlement fédéral (à l'égard de la G.R.C.) et les parlements provinciaux (à l'égard des corps policiers municipaux, régionaux et provinciaux) ont l'occasion, s'ils veulent la saisir (de là la nature discrétionnaire), de redéfinir les objectifs de la fonction policière au Canada et de mettre en place les organismes et le personnel permettant d'atteindre ces objectifs. Le pouvoir discrétionnaire de la police s'exerce lui dans les cas où les corps policiers individuels, sous la surveillance des bureaux de direction de la police et des commissions de police provinciales, ont l'occasion s'ils veulent la prendre (de là la nature discrétionnaire), d'organiser les ressources qui leur sont allouées, de manière à assurer une plus grande compréhension du rôle de la police par le public et à lui fournir des services améliorés.

La seconde et troisième parties de cet exposé nous serviront de source, pour indiquer les secteurs où une intervention est nécessaire pour remédier aux inconvénients de la situation actuelle.

Le but principal de la présente partie est de démontrer que le pouvoir législatif doit jouer un rôle beaucoup plus actif qu'autrefois pour assurer l'efficacité des services de police. Il n'est pas suffisant d'interdire certains actes en adoptant des lois pénales et de prévoir la création de forces de police chargées

d'appliquer ces lois. Le niveau législatif (par conséquent le niveau politique) doit accorder une attention accrue à la nature des organisations policières et aux individus qui les composent, les surveillent et les dirigent.

B. LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE POLITIQUE

a) La capacité d'intervention et le nombre d'effectifs optimum du corps policier

Les accords législatifs actuels visant à assurer le maintien de l'ordre au Canada ont fait naître une situation dans laquelle les effectifs des corps policiers varient de 1 à 18 000. Quelles que soient les décisions politiques qui devront être prises sur l'avenir de la G.R.C. (y compris celle de savoir s'il est possible ou opportun de revenir à un système de corps policiers provinciaux indépendants avec un rôle réduit de manière correspondante pour la force fédérale), il est évident que quelque chose doit être fait à propos du trop grand nombre de corps policiers à effectifs restreints au pays.

Pour que l'idéal démocratique devienne réalité, la police doit pouvoir faire respecter la loi, sans tenir compte des barrières socio-économiques. Pour ce faire, elle doit avoir une capacité d'intervention comprenant:

- (1) une fonction de patrouille, et un mécanisme d'évaluation permettant d'analyser les demandes de services et d'organiser les ressources de la communauté de façon à appliquer des solutions préventives aux problèmes locaux concernant la police et les citoyens;
- (2) une fonction de répression et un mécanisme d'évaluation permettant d'analyser les crimes signalés et d'organiser les priorités et d'affecter les ressources aux domaines les plus susceptibles de produire une solution;
- (3) une fonction de prévention permettant de s'occuper des crimes les plus sérieux, notamment du crime organisé et du crime des cols blancs.

Pour pouvoir rencontrer ces objectifs, il est essentiel d'avoir des corps policiers beaucoup plus importants que ceux qui existent actuellement dans un grand nombre de municipalités, de villes et de villages du Canada. Seul un vaste programme de régionalisation des ressources de la police permettra d'assurer une gamme complète de services policiers à l'avenir. Les gouvernements provinciaux devraient donc d'urgence et indépendamment des réformes des administrations locales, rationaliser les ressources policières en unités assurant une capacité d'intervention minimale. La présente question pourrait être plus efficacement réglée par l'examen simultané de l'opportunité de maintenir la G.R.C. comme police provinciale dans huit provinces canadiennes. Même si la G.R.C. continue à exister à peu près dans sa forme actuelle, il faudrait cependant rationaliser le fonctionnement des autres ressources policières au pays en unités viables capables de conserver une capacité d'intervention minimale.

b) L'application sélective de la loi
et le statut constitutionnel du chef
de police

Le parlement et les pouvoirs législatifs devraient établir clairement qu'un chef de police, même s'il n'a pas à suivre de directives pour s'occuper d'un cas particulier, est néanmoins assujéti aux politiques définies par l'administration policière appropriée. Celle-ci doit se voir déléguer le droit et l'obligation de publier ses politiques en matière de fourniture de services de police et celles concernant les priorités visant l'application de la loi, au niveau local. Le pouvoir législatif devrait aussi établir les principes généraux essentiels. Soit, par exemple, que le maintien de l'ordre doit se faire sans égard aux barrières socio-économiques, à la couleur, à la race, à la classe ou à la religion et que tout corps policier doit être organisé de manière à posséder la capacité d'intervention minimale décrite plus haut. Dans le cadre de cette politique générale, les administrations policières locales pourraient établir les règles visant l'application de la loi aux besoins locaux particuliers, sans pour autant contredire la politique générale. Traiter ainsi ouvertement d'un sujet actuellement entouré de mystère provoquerait un débat public sur l'allocation des ressources et assurerait une responsabilité devant le public. À cet effet, il conviendrait de s'assurer que l'administration policière, qui devrait continuer d'être constituée de membres élus et nommés, possède les ressources nécessaires pour élaborer ces politiques.

c) La mise en valeur des ressources humaines

(i) Le recrutement et la sélection

Certaines dispositions législatives expresses devraient inciter au recrutement de personnes des deux sexes et de différents groupes ethniques, par exemple par des campagnes de publicité et en faisant en sorte que les détails sur la structure du personnel du corps policier soient inscrits dans les rapports publics annuels. De plus, une disposition législative devrait exiger d'une fraction des membres du corps policier un diplôme universitaire. Cette condition constitue l'un des critères d'obtention d'une capacité d'intervention minimale. Cette fraction qui pourrait d'abord être fixée à dix pour cent des effectifs, devrait être atteinte dans un certain délai; à l'expiration de celui-ci, la question pourrait être revisitée, le délai prorogé et le pourcentage augmenté. Le salaire du débutant pourrait dépendre de son niveau de scolarité et la province pourrait rembourser une administration policière dans la mesure où le budget de celle-ci, au chapitre des salaires, a dû être augmenté pour recruter des policiers dont le niveau de scolarité dépasse le niveau minimal provincial. Subsidiairement, le gouvernement provincial pourrait n'accorder des subventions pour le maintien de l'ordre au niveau municipal ou régional que si, à certaines dates, les corps policiers ont satisfait à certains aspects de la capacité d'intervention. Le défaut d'augmenter les normes serait ainsi sanctionné par la hausse des taxes foncières. Le public demanderait alors sans nul doute l'amélioration de la capacité d'intervention policière.

(ii) L'éducation et la formation

Une mesure législative expresse devrait prévoir un plan visant à augmenter le niveau général de scolarisation de la police. Ce plan comprendrait des dispositions financières permettant aux policiers de suivre des études universitaires à temps complet à la suite d'un concours tenu à l'échelle provinciale. Elle prévoirait ainsi le versement des contributions au régime de retraite de ces étudiants, dont l'ancienneté ne devrait pas être interrompue parce qu'ils profitent de cette occasion pour s'instruire.

Une autre disposition législative devrait prévoir que le ministère de l'Éducation de la province en collaboration avec les responsables de la justice, fournissent

aux collèges et aux universités des programmes d'enseignement sur l'application de la loi. En outre, cette disposition devrait assurer la coordination de ces matières d'enseignement public au niveau des écoles et des instituts donnant des cours du soir. En effet, informer le public de l'ordre de priorité en matière de respect de la loi, et lui faire connaître les politiques locales sur les services policiers contribuerait considérablement à changer ses attentes dans ce domaine.

(iii) La politique de promotion

La loi devrait exiger que les promotions policières soient annoncées et que les cadres supérieurs de la police acquièrent de l'expérience dans plus d'un corps policier. Une disposition financière devrait en outre prévoir que les pensions de la police soient transférables partout au Canada et fournir des fonds pour rembourser des régimes de retraite défavorablement touchés par les transferts entre corps policiers. Un programme législatif devrait prévoir qu'à l'avenir seuls les diplômés d'un collège ou d'une université peuvent aspirer aux grades de sergent, d'inspecteur et de chef de police. En particulier, il ne devrait plus y avoir de chef de police qui ne possède pas un diplôme après que le délai pour la mise en application du programme est expiré et que les personnes visées ont eu la possibilité de se conformer à la norme exigée.

(iv) Les relations de travail

Aucun corps policier au Canada ne devrait avoir le droit de grève. Le système d'arbitrage obligatoire devrait être adopté. Si la chose est possible, il faudrait conserver des listes d'arbitres avec expérience de négociations collectives dans la police et dans d'autres secteurs. Leurs décisions devraient lier les parties suite à l'échec des négociations et de la conciliation. Les commissions de police provinciales ne devraient pas pouvoir dresser la liste des membres du tribunal d'arbitrage ou choisir des arbitres en particulier. Rien ne s'oppose cependant à ce que cette fonction soit remplie par la Commission de relations de travail.

La loi devrait en outre restreindre le pouvoir des arbitres en matière de répartition des effectifs et de promotion. Leur pouvoir devrait être limité aux matières concernant la "santé et le bien-être" des employés de la police, laissant ainsi plus de flexibilité aux cadres

supérieurs pour déterminer la meilleure façon d'assurer le service. Le rôle plus important de la loi en matière d'avancement (voir ci-haut) pourrait également réduire sans toutefois l'éliminer, le rôle de l'arbitrage en matière de promotion. Toutefois, dans un autre domaine, celui de la discipline interne non reliée aux plaintes des citoyens, il peut être souhaitable d'augmenter le pouvoir de l'arbitre et de libérer ainsi les officiers supérieurs de la tâche pénible de siéger à titre de "juges" dans des audiences formelles comme c'est le cas à l'heure actuelle.

C. LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA POLICE

a) Le maintien de l'ordre et la philosophie de la prévention

Il n'est pas suffisant pour un corps policier de simplement réagir aux demandes de service du public et aux crimes qui sont signalés. Un corps policier moderne doit considérer cette tâche comme simplement le début de leur travail. Il est donc nécessaire d'analyser les données et de développer une action préventive, soit en utilisant les ressources existantes de la communauté, soit en contribuant à les mettre en place. Les ressources de la police utilisées pour prévenir les difficultés sont des ressources bien utilisées. Se rendre simplement sur les lieux du désordre et rapporter les faits ne change pas le milieu qui génère les problèmes. Certes parfois la police pourra aider directement les personnes ou, en d'autres occasions, les référer à des services déjà existants. Le vrai défi est cependant d'être créatif lorsque aucune de ces solutions n'est possible. L'idée que la police seule ne peut maintenir la paix, prévenir ou détecter le crime est au coeur de la philosophie préventive. La collectivité doit être mobilisée pour régler les problèmes elle-même dans les limites de ses pouvoirs. Un long et lent processus de rééducation du public sur les possibilités de la police doit donc être entrepris. Toutefois il faut continuer à reconnaître que l'importance attachée à la suite immédiate donnée aux demandes d'aide de la police a fait naître auprès du public des attentes qui ne peuvent et ne doivent pas être comblées. Un grand nombre de problèmes ne peuvent être réglés par la police seule. Il y en a peu, par contre qui ne peuvent trouver de solution par l'action combinée

de la police et de la collectivité. Lorsque une collectivité prend une partie de la tâche, la police peut alors redistribuer certaines de ses énergies dans des domaines qui dépassent la compétence de la collectivité et qui, dans le passé, ont été négligés, précisément en raison d'une mauvaise orientation de ces énergies.

b) L'utilisation des ressources d'investigation

(i) La fonction de répression

Tout comme la philosophie préventive en matière de maintien de l'ordre reconnaît les limites à la capacité de la police de s'occuper de problèmes d'ordre social, de même faut-il reconsidérer la fonction répressive de la police d'une manière réaliste, en tenant compte de ce qu'il est possible de faire quant à la criminalité découverte. Chaque système d'investigation de la police devrait être réévalué pour vérifier l'efficacité de l'utilisation des ressources. Une réévaluation en profondeur révélerait probablement qu'au moins une partie du travail de routine actuellement effectué par les inspecteurs pourrait être accomplie soit par des policiers de patrouille en uniforme, soit même par des employés civils. Les inspecteurs ne devraient exécuter ni le travail initial de rédaction des rapports sur les crimes, ni le travail de recherche dans les dossiers, ni la collecte de nouveaux renseignements afin d'en tirer des indices, ni la dactylographie des résultats des enquêtes. On ne devrait recourir aux inspecteurs que dans les affaires où il est essentiel qu'un plaignant soit interrogé par un inspecteur d'expérience (par ex. dans une affaire de viol) ou lorsqu'un interrogatoire des suspects s'avère nécessaire. Avec une extension de la responsabilité du patrouilleur sur les lieux d'un crime et un recours au personnel civil le travail du patrouilleur et de l'inspecteur deviendrait plus intéressant et plus enrichissant. L'encouragement de la collectivité à s'occuper de ses propres problèmes permet à la patrouille de prendre l'affaire en main là où s'arrête la compétence de la collectivité. De même, faire appel davantage aux patrouilleurs et au personnel civil dans le travail de répression de l'inspecteur permet à ce dernier de s'occuper davantage des opérations de prévention où clairement le crime sur lequel porte l'enquête ne relève ni de la compétence de la collectivité ou de la patrouille ni des fonctions de répression de l'inspecteur. Ainsi en est-il par exemple de l'acceptation de pots-de-vin par un cadre administratif supérieur de la municipalité de la part de promo-

teurs immobiliers, à la suite de demandes visant le rezonage de terrains ou la modification de l'usage autorisé d'immeubles déjà construits.

Une réorganisation majeure des ressources d'investigation doit être effectuée afin d'assurer que les inspecteurs non seulement enquêtent sur les crimes signalés mais également qu'ils appliquent des mesures de prévention indépendantes de l'existence d'une victime déterminée. Ce problème mérite maintenant notre attention.

(ii) La fonction de prévention

C'est en matière de prévention que le pouvoir des inspecteurs doit être le plus augmenté. C'est le domaine qui, dans la situation actuelle, ne compte que pour un très faible pourcentage des ressources totales des corps policiers les plus importants. Ce pourcentage tombe à zéro dans tous les corps policiers à effectifs restreints et dans un grand nombre de ceux à effectifs moyens.

L'enjeu ici est la reconnaissance du fait qu'il y a plus dans le crime que la personne qui en est individuellement la victime. Certes il sera toujours important d'aider les victimes d'actes criminels. La fonction de prévention ne remplacera donc jamais la patrouille et les opérations de répression. Elle peut toutefois les compléter. Un grand nombre d'activités criminelles n'impliquent jamais de victimes individuelles (par ex. la fraude perpétrée contre un ministère par financement sur l'impôt le plus élevé). Même dans les cas où une victime déterminée existe, les responsables auront pris toutes les mesures possibles pour que le crime ne soit pas mis à jour (par ex. la fraude d'une société privée ou publique se finançant au moyen de prix ou de taxes foncières plus élevés).

C'est le domaine par excellence pour le travail de prévention de l'inspecteur. Dans de tels cas, il est inutile d'attendre la plainte de la victime. La propriété moderne revêt des formes tellement atténuées que parfois le véritable perdant n'a aucun moyen véritable de découvrir sa perte. Pire encore, son représentant a souvent intérêt à la dissimuler. Ainsi en est-il du cas où le capital d'une compagnie est fortement surévalué sur le marché des valeurs. Le public ignore alors que les actifs inscrits dans les livres de la compagnie sont sans valeur à cause de transactions frauduleuses. Dans un tel cas, certaines pressions peuvent être exercées sur les

dirigeants de la compagnie (qui peuvent ou non être impliqués dans la fraude) pour maintenir cet état d'ignorance peut-être jusqu'à ce que la situation se soit redressée grâce à des transactions heureuses ou qu'il soit devenu difficile de la dissimuler plus longtemps. Il existe dans la société, d'autres dispositifs de contrôle pour s'occuper de ces affaires, comme les vérifications externes et la surveillance de commission de sécurité. Toutefois, la police doit être capable de s'occuper de ces actes frauduleux pour convaincre le public qu'une force policière moderne, avec une capacité d'intervention appropriée, représente l'un des principaux promoteurs de l'intérêt de l'État.

Il est normal que la police ait recours à des informateurs pour lui révéler qui pénètre dans les entrepôts des grossistes et y dérobe d'importantes quantités de marchandises. Comment dès lors peut-il être inapproprié pour la police d'avoir recours à des informateurs pour connaître ceux qui manipulent frauduleusement les systèmes informatisés de comptabilité ou gardent des titres sans valeur ou en font la réclame? Notre organisation policière actuelle cherche toujours à obtenir le premier type de renseignements mais rarement le second. De tels renseignements peuvent parfois se révéler faux. Il est possible qu'un homme d'affaires peu scrupuleux tente de faire du tort à un concurrent honnête en lançant des rumeurs malveillantes. Ce ne sont cependant pas des raisons suffisantes pour ne rien faire, mais plutôt d'excellentes raisons pour intégrer certaines garanties légales nécessaires sur l'organisation et la surveillance de ces activités policières, et la façon dont les abus sont sanctionnés. Qui plus est, ces raisons font que nos forces policières doivent être du plus haut calibre professionnel et intellectuel, afin de s'occuper de ces problèmes. Ces problèmes complexes sont ceux qu'entraînera le maintien de l'ordre dans une société où le comptant sera de moins en moins utilisé et où l'intégrité des transactions commerciales, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, constituera l'une des préoccupations essentielles pour un maintien efficace de l'ordre.

D. CONCLUSION

La conceptualisation de la police de l'avenir oblige à réaliser pleinement que la société doit faire plus que simplement adopter des lois pénales et faire en

sorte que des organisations policières les appliquent. Il est nécessaire de procéder à des choix politiques importants sur la formation des organisations policières, sur le choix du personnel, sur le choix de ceux qui les surveilleront et les dirigeront afin de s'assurer que les lois pénales soient appliquées. Il convient également de s'assurer que les lois pénales reçoivent une application juste et équitable, indépendante des barrières socio-économiques et sans égard à la couleur, au rang social ou à la religion.

Ces pouvoirs politiques discrétionnaires doivent d'abord être exercés. Ce n'est qu'ensuite que l'étendue des pouvoirs discrétionnaires de la police pourra être limitée.

En exerçant ces pouvoirs discrétionnaires politiques, il est essentiel d'exiger que chaque organisation policière possède une véritable capacité d'intervention afin de pouvoir appliquer la loi à l'égard de tous les contrevenants. Il est essentiel aussi qu'une fois choisies, les décisions visant l'application de la loi soient publiques et explicites et promulguées par l'administration policière appropriée, elle-même soumise au contrôle démocratique.

Pour leur part, les pouvoirs législatifs ne peuvent déléguer ni les principaux critères concernant le recrutement, la formation et la promotion de la police, ni ceux portant sur l'organisation de ses relations vitales avec le personnel. Un grand nombre des critères nécessaires, mais non suffisants pour assurer l'efficacité de la police, doivent faire l'objet de mesures législatives.

Les corps policiers eux-mêmes doivent également répartir leurs ressources de manière à mieux répondre aux besoins du public. Cet acte doit cependant être en accord avec une philosophie préventive du maintien de l'ordre qui incite la collectivité à utiliser ses propres ressources. Enfin, les ressources de détection du crime doivent non seulement servir à répondre aux demandes du public enquêtant sur des affaires où les victimes sont des particuliers, mais également s'occuper d'infractions criminelles où l'identification de la victime est difficile et où l'action de la police ne peut pas s'appuyer sur une plainte individuelle.

RENOIS

1. W. Von Humboldt: The Sphere and Duties of Government (éd. anglaise, 1854, à la p. 112):

[TRADUCTION] "s'il était possible de calculer de façon précise les maux qui découlent des règlements de police et ceux que les mêmes règlements préviennent, le nombre des premiers dépasserait ... dans tous les cas le nombre des derniers."

Cité dans Radzinowicz, L.: Ideology and Crime (1966), Heinemann Educational Books, Londres, à la p. 14.

2. Robert G. Caldwell: Criminology (Ronald Press, N.Y. 1956, à la p. 255):

"Pour la collectivité, il n'y a pas de corps public plus important que la police ... la complexité accrue de notre société, qui fait face aux phénomènes de l'urbanisation, de l'industrialisation, d'une technologie plus avancée et de la mobilité des citoyens, a rendu plus actuel le besoin d'une réglementation étatique et d'une protection policière efficace."

Cité dans Kelly, W. H.: The Police in Crime and Its Treatment in Canada (2e éd.) (1976), Macmillan of Canada (W.T. McGrath éd.), à la p. 136.

3. Par ex., Rawls, J.: A Theory of Justice (1971) Harvard University Press, and Dworkin, R.: Taking Rights Seriously (1977), Duckworth, London.
4. Par ex., Canada: Mewett & Manning, Criminal Law (1978), Butterworths,

R.-U.: Williams, G., Criminal Law: The General Part. (1961), Stevens and Sons.
É.-U.: Hall, J.: General Principles of Criminal Law. (2e éd.) (1960) Bobbs Merrill.

pour ne citer que trois exemples bien connus.

5. Par ex., Gall, G. L.: The Canadian Legal System (1977), Carswell.
6. Par ex., Jackson, R. M.: The Machinery of Justice in England (6e éd.) (1972), Cambridge University Press.
7. Par ex., Gross, H.: A Theory of Criminal Justice (1979), Oxford University Press, New York (xvi).

"Un ouvrage qui toucherait à tous les aspects d'une étude vraiment exhaustive des principes de la justice pénale devrait traiter de deux vastes domaines qui ne sont pas abordés ici. Il faudrait qu'il s'aventure dans des secteurs où normalement il n'est pas nécessaire de pénétrer pour établir juridiquement la responsabilité pénale du comportement d'un individu ... Le même ouvrage global devrait aussi traiter des problèmes de justice pénale que soulève la procédure d'application de la loi, notamment des questions d'équité tant devant les tribunaux qu'à l'extérieur du palais ..."

8. Gorecki, Jan: A Theory of Criminal Justice (1979), University of Columbia Press.

Cohen, S.: Due Process of Law (1977), Carswell Co. Ltd.
9. Goss, C. et Réasons, C. E.: Corporate Crime in Canada (1978), Prentice-Hall of Canada.
10. Critical Criminology (Taylor, Walton, Young, éd.) (1975) Routledge et Kegan Paul (Londres) aux p. 21, 22. Les criminologues de cette école classent les recherches et les écrits sur le crime en trois grandes catégories: "conservatrice", "libérale" et "radicale". Selon eux, ceux de la première catégorie s'en remettent surtout aux structures sociales existantes, ceux de la seconde marquent un

plus grand désir de changement tout en indiquant la nature des modifications préconisées alors que ceux de la dernière ne peuvent accepter rien de moins qu'une réforme complète des fondements sociaux et politiques qui sont à la base de la société -- leur société idéale étant fondée avant tout sur les principes marxistes.

11. L'ouvrage classique sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire en général est celui de K. C. Davis: Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (1969), Louisiana State University Press, dont les chapitres VI et VII traitent particulièrement des aspects de l'application de la loi susceptibles de mettre en cause la police. Le principal article sur le sujet demeure probablement, même s'il date quelque peu, celui de J. Goldstein: "Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low Visibility Decisions in the Administration of Justice", (1960) 69 Yale Law Journal, aux pp. 543-589. Les commentaires sur le pouvoir discrétionnaire de la police au Canada (par ex., Grosman, B.: Police Command: Decisions and Discretion (1975), Macmillan of Canada, chap. 5, et le Report of the Task Force on Policing in Ontario (Solliciteur général, 1974), vont généralement dans le même sens que les idées exprimées antérieurement sur le sujet par Goldstein et Davis.
12. Davis, K. C.: Police Discretion (1975) West Publishing Col., traite surtout de ce dernier aspect, c'est-à-dire du rôle joué par la police dans l'adoption de règles relatives à l'opportunité d'intervenir ou pas dans certains cas particuliers (les exemples mentionnés font état, entre autres, de la simple possession de petites quantités de marijuana et de la consommation de boissons alcooliques dans les parcs publics).
13. Grosman, B.: Police Command: Decisions and Discretion (1975), Macmillan of Canada, à la p. 84.
14. "Dans chaque société les rouages de l'enquête jouent un rôle de premier plan dans l'application des lois. Si ceux-ci ne sont pas adéquats, il n'y a ni poursuite, ni procès, ni emprisonnement. L'appareil policier joue un rôle-clé ... On peut dire que sans lui les lois deviennent sans portée". Bequai, A.: Computer Crime (1978), Lexington Books, à la p. 56.

15. Grant, A.: The Criminal Justice System -- Where Are We Going? Communication présentée au 11e séminaire sur le crime dans l'industrie, Ontario Institute for Studies in Education, Toronto, le 6 septembre 1979.
16. Canada: Task Force on Policing in Ontario (Solliciteur général), (1974).

Etats-Unis: President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report. The Police (1967) U.S. Gov't. Printing Office.

Royaume-Uni: Royal Commission on the Police (1962) Cmnd. 1728.

Australie: The Law Reform Commission, Rapport intérimaire no 2 -- Criminal Investigation (1975), ALRC. 2.
17. "Aucune société occidentale ne peut se permettre la conquête du crime. Du point de vue économique le coût en serait prohibitif et philosophiquement la situation serait intolérable". Robert Evans, jr., dans Report to the Economic Council of Canada, 1973.
18. "Tôt ou tard, nous devons admettre que notre idéologie du contrôle du crime, selon laquelle la seule fonction des responsables de l'administration de la justice pénale est de découvrir, arrêter et punir les criminels, est dépassée". Cressey, D.: Criminal Organization (1972), Heinemann Educational Books, à la p. 101. Cette exhortation, qui remonte à E. H. Sutherland: The Professional Thief (1973), University of Chicago Press, à la p. 229, vaut autant aujourd'hui qu'alors, mais les solutions de rechange pratiques et acceptables semblent encore nous échapper.
19. Voir, par ex., The Legal Regulation and Control of Private Policing in Canada (1975), Stenning and Cornish (Centre of Criminology, University of Toronto); Private Security and Law Enforcement in Canada (1977) Shearing and Stenning (Solliciteur général du Canada); Make or Buy, A Question of Minimum Standards for Security Guards (1977), Shearing and Farnell, (Solliciteur général du

Canada); Private Policing: An Examination of In-House Security Operations (1977). Jeffries (Centre of Criminology, University of Toronto); Policing for Profit: A Study of Contract Security in Ontario (1978), Shearing and Farnell (Centre of Criminology, University of Toronto).

20. Voir, en général, Hogarth, J.: Alternative to the Adversary System in Some Civil Liberties Issues of the 70's, Carswell, 1975 (W. Tarnopolsky, éd.), à la p. 163; la Commission de réforme du droit du Canada: La déjudiciarisation, document de travail no 7 (1975) et Études sur la déjudiciarisation (Projet de réforme de droit pénal à East York) (1974). Au Canada certains policiers -- notamment le surintendant de la G.R.C., R. H. Heywood -- ont eux-mêmes mis de l'avant certaines propositions intéressantes visant à réexaminer la capacité de la collectivité de se charger de certains problèmes qui sont actuellement traités par les tribunaux dans une perspective strictement legaliste. Voir, par ex., Perspectives in Crime Prevention (1979), 68 Canadian Police Chief, à la p. 25.
21. L'expression est utilisée dans le sens que lui donne E. H. Sutherland, dans White-Collar Crime (éd. 1961 -- préfacé par D. R. Cressey -- publié la première fois en 1949), c'est-à-dire que le comportement dont il est question doit violer les prescriptions du droit pénal, que la personne responsable doit se situer dans un niveau socio-économique élevé et que les activités qu'on lui reproche aient été accomplies dans le cadre de son travail.
22. Mayhew, H.: Criminal Prisons of London (1862), Grittin, Bohn & Co., London, à la p. 89.
- "Les criminels d'habitude ... forment une catégorie particulière de personnes ...
- Ceux qui ne veulent pas travailler pour la nourriture qu'ils consomment semblent former une partie intégrante de chaque État -- un élément essentiel de la structure sociale".
23. Le scepticisme avec lequel la doctrine libérale classique envisageait la fonction policière est pratiquement disparu à l'égard des crimes perpétrés dans la rue, mais demeure toujours face à l'ac-

tivité criminelle des professionnels et des administrateurs. Ainsi, la Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life (1976) Cmnd. 6542 H.M.S.O., bien qu'elle mette de l'avant plusieurs recommandations pour améliorer au Royaume-Uni les méthodes d'enquête et de recherche dans le domaine de la fraude et de la corruption, refuse de confier à la police la surveillance générale des organismes publics et autres organisations. Et cela même si chacun des cas de fraude ou de corruption mis à jour l'a été grâce aux médias et sans avoir fait l'objet d'enquête d'aucun milieu officiel. (Aux p. 117 à 119 du rapport -- addendum de Mme Ward-Jackson). Il semble que l'on accepte que les actes reprehensibles des fonctionnaires corrompus soient laissés au hasard des découvertes par les médias. Les autorités n'ont aucun rôle de surveillance ou d'enquête à remplir. Comment peut-on justifier pareille attitude alors que tant de nos ressources dans le domaine de l'application du droit public et privé sont constamment orientées vers des infractions mineures et non violentes contre la propriété -- la plupart d'entre elles pouvant se classer dans la catégorie des violations de l'ordre public, causées par des jeunes profitant des occasions?

24. Grant A.: Obstacles in Maximizing Police Productivity 2 Police Studies: The International Review of Police Development (1979), 19, à la p. 21.
25. Par ex., National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals Report: The Police (1973). Washington, D.C., à la p. 19.

On a évalué que la police consacrait entre la moitié et les trois quarts de son temps à des services qui ne se rattachent pas à l'application des lois. Puisque ces services constituent une part importante ... des fonctions du corps policier, il faudrait mettre au point des méthodes de contrôle de la qualité afin de déterminer dans quelle mesure la police répond aux besoins et aux attentes de l'ensemble de la collectivité.

par ex., Task Force on Policing in Ontario (1974), Solliciteur général de l'Ontario, à la p. 12:

La partie de leur temps que les policiers consacrent aux crimes proprement dits et aux activités criminelles est relativement peu considérable. Les évaluations peuvent varier, mais il est possible que jusqu'à 80 pour cent des activités du policier consistent à venir en aide aux citoyens, à maintenir l'ordre, à veiller à la circulation des voitures et des piétons et à effectuer des patrouilles de routine.

26. Radzinowicz et King: The growth of Crime: The International Experience (1977), Hamish Hamilton (1979) Penguin Books, à la p. 182.

Les policiers en sont venus à s'acquitter de plusieurs tâches tout simplement parce qu'ils étaient disponibles. Le public aussi bien que les gouvernements savent qu'ils sont dans la rue ou dans leur poste, à toute heure du jour, et ils font appel à eux en conséquence. Dans plusieurs pays, le phénomène est plus poussé. Plus la police s'implique dans l'administration quotidienne, plus elle élargit son champ d'information et de contrôle.

27. National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals Report: The Police (1973), à la p. 19.

Plusieurs corps policiers ont effectué des sondages auprès des collectivités qu'ils desservaient afin de déterminer les besoins de ces collectivités et ce qu'elles attendaient de la police. A Menlow Park, Californie, une des questions posées à la population était: "Comment pouvons-nous vous fournir un meilleur service?" La grande majorité a répondu: "Augmentez la fréquence des patrouilles".

28. Radzinowicz et King, op. cit., note 26, à la p. 183.

Pourquoi ne pas confier ces tâches qui occupent une partie si considérable du temps des policiers à des contrôleurs de la circulation, comme en Nouvelle-Zélande, à des percepteurs de taxes et à des services sociaux

ou sanitaires et laisser les policiers s'occuper des tâches qui leur sont propres? On a fourni plusieurs réponses à cette question. D'abord, ces devoirs qui semblent limitrophes à la fonction de policier sont plus intimement liés à la prévention et à la découverte du crime qu'ils le paraissent au premier abord ... Nous pouvons fournir des foyers, des conseillers, des lits d'hôpitaux, des centres d'accueil, des travailleurs sociaux, des centres de désintoxication. Il reste que les chances sont que ce soient encore les policiers qui y amènent d'abord les gens et qu'en ce faisant ils contribuent au maintien de la paix et à la prévention du crime ... Peut-être s'agirait-il, au lieu de rejeter cet aspect "service social" du rôle du policier, de le reconnaître et de lui donner plus d'importance à l'entraînement, dans la structure du corps policier et dans les services de liaison.

29. Radzinowicz et King: op. cit., not 26, à la p. 127.

Il y a le problème d'une application beaucoup moins sévère de la loi à l'égard des gens soi-disant respectables et à l'aise ... La police a peu d'occasions de pénétrer dans leurs châteaux forts, peu d'agents ont l'entraînement nécessaire pour se retrouver dans le labyrinthe des transactions frauduleuses et les ressources affectées sont insuffisantes eu égard au temps qu'il faut consacrer pour remonter à la source de la conspiration. Si l'application de la loi dans ces cercles fermés donnait de meilleurs résultats, il serait possible de diminuer le sentiment d'injustice ressenti par beaucoup de gens et d'atténuer la croyance que les policiers sont de la catégorie des personnes pour qui il existe une loi pour les riches et une loi pour les pauvres.

Radzinowicz et King ne font pas mention toutefois que l'un des facteurs responsables de cette situation a sa source dans le pouvoir discrétionnaire politique qui détermine l'importance qu'il faut donner à l'application de la loi dans les diffé-

rents secteurs: ils se limitent à ne considérer que l'argument traditionnel du pouvoir discrétionnaire de la police.

30. Notre capacité de faire face à la subversion interne, aux menaces d'insurrection et au terrorisme est certes d'une très grande importance et directement liée au maintien de la forme de gouvernement libérale et démocratique que nous connaissons en ce pays. Toute cette question fait actuellement -- avec d'autres matières -- l'objet d'examen de la part de la Commission royale d'enquêtes sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (sous la présidence du juge D. C. McDonald) établie le 6 juillet 1977, en vertu du décret 1977-1911. L'une des questions que devrait décider la Commission est celle de déterminer si la G.R.C. doit conserver la tâche de combattre la subversion ou s'il serait préférable de confier ce travail à un organisme civil distinct. Comme le rapport de la Commission n'est pas attendu avant 1980-81, nous n'incluons pas ce sujet dans notre énoncé de politique sur la police (même s'il est évident qu'il tombe sous l'aspect plus large que l'on a donné dans l'introduction à la définition du concept de la fonction policière), puisque les opinions que nous pourrions énoncer ici seraient complètement dépassées par le rapport.
31. Imp. Stat. 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3.
32. Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34 (ci-après appelé le "Code"), art. 449, 450.
33. Id., art. 443 et suiv.
34. Id., art. 178.1 à 178.23.
35. Par ex., Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, Police Act, S.B.C. 1974, chap. 64. Des dispositions semblables existent dans les lois de chaque province.
36. Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, et les règlements édictés en vertu de la loi.
37. Par ex., R.R.O. 679, édicté en vertu du Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351.

38. Par ex., l'art. 449 du Code

Un agent de la paix peut arrêter sans mandat ...

le par. 441(1) du Code

Un juge de paix ... peut ... lancer un mandat ... autorisant une personne y nommée ou un agent de la paix à faire une perquisition ...

l'art. 178.12 du Code

Une demande d'autorisation (pour effectuer de l'écoute électronique) ... et il doit y être joint une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public pouvant être faite sur la foi de renseignements tenus pour véridiques ...

39. Voir, par ex., Re Public Inquiries Act (1919), 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237, [1919] 3 W.W.R. 115 (C.A.C.-B.), où cette proposition apparaît comme acquise. L'organisation générale de la police au Canada est décrite dans Grant, A.: The Police: Organization, Personnel and Problems in The Practice of Freedom: Canadian Essays on Human Rights and Fundamental Freedoms (Macdonald et Humphrey, éd.), Butterworths, (1979) aux p. 405-424.

40. Voir, par ex., Police Act, S.R.O. 1970, chap. 351, art. 55:

Les membres des sûretés (municipales), ... sont chargés de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres crimes et infractions, notamment les infractions aux règlements municipaux, et d'en arrêter les auteurs, de faire les dénonciations devant le tribunal compétent et d'intenter les poursuites contre les criminels ou les contrevenants ou d'aider aux poursuites. Ils ont généralement tous les pouvoirs et privilèges d'un constable de même que toutes les obligations et responsabilités qui en découlent.

L'article 46 énonce de façon quelque peu différente les devoirs des membres de la sûreté provinciale de

l'Ontario. En particulier, il n'y est pas prévu que la sûreté provinciale doit voir à l'application des règlements municipaux.

41. Voir, par ex., Bent, A. E.: The Politics of Law Enforcement (Lexington, Mass., D.C. Heath Col., 1974).
42. En Ontario, le ministre responsable est le Solliciteur général. Au Québec et à Terre-Neuve le ministre qui remplit les mêmes fonctions porte le titre de ministre de la Justice.
43. La sûreté de Terre-Neuve est aux fins des présentes classée comme une sûreté municipale puisque ses activités se limitent à la région de la ville de Saint-Jean, tandis que la G.R.C. assure le service de police dans le reste de la province. Dans les autres provinces le nombre des sûretés municipales et régionales s'établit comme suit: Colombie-Britannique, 12; Alberta, 11; Saskatchewan, 6; Manitoba, 19; Ontario, 128; Québec, 192; Île-du-Prince-Édouard, 14; Nouveau-Brunswick, 26; Nouvelle-Écosse, 25. Ces chiffres sont toutefois quelque peu trompeurs puisqu'ils comprennent des corps de police très restreints dont certains n'ont qu'un seul constable (par ex., 12 des 19 forces constabulaires du Manitoba ne comptent qu'un seul membre).
44. Kelly, Wm. et Nora: The Royal Canadian Mounted Police: A century of History (Edmonton, Hurtig 1973). Voir aussi Policing in Canada (Toronto, Macmillan, 1976), aux p. 1-27, pour un bref historique de la police au Canada.
45. La G.R.C. compte 18,000 membres alors que ses deux rivales les plus nombreuses, la Police de la Communauté urbaine de Montréal et la police du Toronto métropolitain, ont chacune 6,000 membres. Les facteurs historiques et économiques qui peuvent fournir une explication à cet essor extraordinaire qu'a connu la G.R.C. sont énoncés dans Grant, A.: The Police: Organization, Personnel and Problems, op. cit., renvoi 39, aux p. 406-7.
46. En particulier, ils seront chargés de l'application de la Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, c. N-1, de la Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970,

- c. F-27, de la Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, c. C-40, de la Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, c. E-2 et de la Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2. Il existe, toutefois, de nombreuses autres lois fédérales, moins connues, dont l'application relève de la G.R.C., par ex., la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, S.R.C. 1970, c. M-12.
47. Voir partie I, note 30.
 48. Report of the Royal Commission on Allegations of Unlawful Activities in the Police Investigation of Royal American Shows Inc. (le 25 juin 1978, par le juge Laycraft de la Cour suprême de l'Alberta).
 49. Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, paragr. 18 (2). Cette formule est très semblable à celle employée à l'article 46 du Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, pour décrire les devoirs de la sûreté provinciale de l'Ontario.
 50. Solliciteur général du Canada: Le rôle des forces policières dans notre société en évolution, Compte rendu de la conférence "A", Le rôle du policier, Lac Couchichéng, Ontario (1971).
 51. Solliciteur général du Canada: Le rôle du policier dans la société moderne, Compte rendu de la conférence "B", La sélection et la formation du policier, Banff, Alberta (1972).
 52. Solliciteur général du Canada: Le rôle du policier dans notre société en évolution, Compte rendu de la conférence "C", Recherche et communication, Montebello, Québec, (1973).
 53. Solliciteur général du Canada: Compte rendu de L'atelier sur la productivité de la police, Ottawa, (1978).
 54. Solliciteur général du Canada: Rapport du Colloque national sur la police préventive, Mont-Ste-Marie, (1979).
 55. Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, art. 5.
 56. Royal Commission on the Police (Final Report) Cmnd. 1728 (1962), à la p. 29.

57. Id., aux p. 11 et 22. L'indépendance du policier en Angleterre et en Écosse se réclame de deux motifs principaux: (1) le fait que le policier prête serment d'allégeance à la Couronne; (2) le refus, dès le début, de la jurisprudence de reconnaître que le policier était le préposé de la Couronne ou de l'autorité policière locale, par ex., Fisher v. Oldham Corp., [1930] 2 K.B. 364. Sur le premier point, il faudrait faire observer qu'au Canada certains policiers prêtent encore serment d'allégeance à la Couronne; par ex., tous les constables municipaux et provinciaux en Ontario (aux termes du paragraphe 64(1) du Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351) pendant que d'autres, comme les membres de la G.R.C. (voir la Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, paragr. 15(1)), ne le font pas. Quant au deuxième point, à savoir que les policiers ne sont pas les préposés de l'autorité dont ils dépendent, en common law la principale conséquence pratique de cette situation était de libérer les autorités locales de responsabilité à l'égard des actions en dommage-intérêts intentées contre leurs policiers. Aujourd'hui le paiement de ces dommages-intérêts fait souvent l'objet de dispositions législatives particulières, par ex., à l'art. 24 du Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351.
58. Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, art. 55. N.B. Le paragraphe 46(1) qui décrit les devoirs des membres de la sûreté provinciale de l'Ontario ne comprend pas ces mots.
59. S.R.C. 1970, c. R-9, paragr. 17(3). Voir, en général, Cohen, S.: Due Process of Law, Carswell & Co., (1977), aux p. 40-51. Voir aussi les paragraphes 15(1) et 30(1) du Police Act (S.B.C. 1974) où il apparaît plus clairement que les policiers provinciaux et municipaux ont respectivement des pouvoirs et privilèges qui vont au-delà de ce qui est spécifiquement prévu par la loi.
60. Compte rendu de la conférence "B" -- La Sélection et la formation du policier (Solliciteur général du Canada), Banff, Alberta, du 27 au 29 novembre 1972, aux p. 24-25.
61. Op. cit., partie I, note 16.
62. Reg. Ont. 970-1974.

63. Par ex., la police du Toronto métropolitain a conservé les exigences minimales abandonnées par la province, soit que pour devenir constable il faut être âgé de 21 ans, mesurer 5 pieds et 8 pouces et peser 160 livres. Autrement dit, la province encourage les corps de police à laisser tomber les normes physiques arbitraires mais sans les obliger à adopter les nouveaux critères.
64. Kelly, Wm. and Nora: Policing in Canada, op. cit., note 44, à la p. 108.
65. Le problème se pose un peu de la façon suivante. Il est impossible de prévoir si une personne sera un bon policier tant que nous ne connaissons pas quel est le rôle de ce dernier. Le rôle du policier dans la société n'est pas clairement défini et ce rôle d'ailleurs évolue selon les circonstances. Plusieurs des tests utilisés n'ont pas été préparés en vue de la fonction de policier, par ex., le Minnesota Multiphasic Personality Inventory (MMPI), le California Psychological Inventory (CPI) et le Strong Campbell Interest Inventory. Malgré ces difficultés, une étude effectuée aux États-Unis en 1972 sur 493 corps de police démontre que 55 pour cent de ces derniers avaient recours à certains tests psychologiques au cours du processus de sélection de nouveaux policiers -- Police Personnel Practices in State and Local Governments (Association internationale des chefs de police, Washington, E.-U.) -- cité dans le Report of the B.C. Police Commission Committee on Recruitment and Selection Standards (1976), à la p. 44.
66. Voir, en général, The Use of the Polygraph in Pre-employment Screening Processes, The Police Chief (juillet 1974), et The Objections to Polygraph Screening of Police Applicants. The Police Chief (juin 1972). Voir aussi le Report of B.C. Police Commission Committee, op. cit., note 65, à la p. 33.
67. Task Force on Policing in Ontario, (1974, Solliciteur général d'Ontario), à la p. 86.
68. Verdict du jury à l'enquête du coroner de Andrew Wesley (Buddy) Evans, le 3 octobre 1970, Toronto, Ontario.

Recommandation 20:

"Que la Commission de police [du Toronto métropolitain] demande qu'on lui alloue des fonds suffisants pour lui permettre de retenir les services de professionnels de l'extérieur pour aider au recrutement des nouveaux policiers, notamment à mettre l'accent sur le recrutement parmi les groupes ethniques et minoritaires".

Le cardinal Emmett Carter dans son rapport du 29 octobre 1979 intitulé Report to the Civic Authorities of Metropolitan Toronto and its Citizens, insiste sur le même sujet, alors qu'il dit, à la p. 23, "... il est de la plus grande importance, pour nous, d'avoir des policiers provenant de chacun des principaux groupes ethniques de notre collectivité ...".

69. Notamment la G.R.C., la sûreté provinciale de l'Ontario et les services de police du Toronto métropolitain et de Vancouver, pour n'en nommer que quelques-uns.
70. La prise de conscience de cette réalité a amené la Royal Commission on the Police (du Royaume-Uni), 1962 Cmnd. 1728, aux p. 92-96, à faire des propositions audacieuses afin de mettre en oeuvre des formules nouvelles qui permettraient de former les officiers supérieurs de l'avenir, puisque les méthodes alors en vigueur n'arrivaient pas à réaliser le second de ces deux objectifs.
71. Pour des articles sur le recrutement et la formation des policiers au Canada, voir Grant A.: Some Reflections on Police Education and Training in Canada (1976), 18 Crim. Law Quarterly, aux p. 218-234 et Towards a Model for Police Management Training (1977), 19 Crim. Law Quarterly, aux p. 291-302. Voir aussi: Grosman, B.: Police Command, op. cit., partie I, note 13, chap. 4 et Kelly, W. et N.: Policing in Canada, op. cit., note 44, chap. 8.
72. L'analyse des programmes d'entraînement et de formation de la police au Canada est effectuée dans le cadre des quatre modèles décrits dans le texte, afin de réduire les longues descriptions des diffé-

rents systèmes d'entraînement qui existent dans chaque province et au niveau national. On peut trouver ces descriptions dans les rapports annuels du Police Educators Conference Board of Canada qui se réunit chaque année sous le patronage du ministre du Solliciteur général du Canada. La première réunion s'est tenue à Calgary en 1974 et, depuis, d'autres ont suivi à Regina, en 1975, à Montréal, en 1976, à Winnipeg, en 1977, à Toronto, en 1978, et à l'Île-du-Prince-Édouard, en 1979.

73. Le docteur John Tobias, autrefois du National Police College de Bramshill (R.-U.), a démontré l'existence de cette situation en Angleterre. Je crois savoir que des études officieuses font état d'une situation semblable au Canada mais ces études n'ont pas été publiées. Les données anglaises paraissent dans The Police Journal de 1972 (oct.-déc.), de 1973 (avril-juin) et de 1974 (oct.-déc.).
74. Rapport du Colloque national sur la police préventive, Mont-Ste-Marie, Québec (1979), Solliciteur général du Canada, à la p. 50.

Je partage l'opinion voulant que le recours à la nomination latérale dans la hiérarchie assermentée des services de police signale un certain échec dans le système de perfectionnement des agents. C'est peut-être un problème dans les services à effectif restreint parce qu'ils n'ont pas les moyens de le faire et, pour cette raison, inclinent peut-être plus à recruter des gens de l'extérieur. Mais, à cause de la nomination latérale, nous allons nous heurter de plein front aux syndicats et aux associations de police. Leur seule carte maîtresse véritable est le privilège de l'ancienneté, qu'ils chérissent beaucoup. Il nous faudra encore beaucoup d'efforts pour arriver à convaincre ces associations du bien-fondé de la nomination latérale.

75. Par ex., les chefs de police de Victoria (C.-B.) et d'Edmonton (Alberta) sont d'anciens membres de la G.R.C.
76. Par ex., le chef de police de Oak Bay (C.-B.) était auparavant inspecteur au service de police de Vancouver.

77. La Commission de police de la Colombie-Britannique a tenté l'expérience, qui a été couronnée de succès, et elle a mis son centre d'évaluation (Assessment Centre) à la disposition des douze sûretés municipales de la province. Le F.B.I. a été le premier corps de police en Amérique du Nord, à appliquer à fond cette nouvelle méthode. Celle-ci est née d'un profond sentiment d'insatisfaction à l'égard du système d'entrevue devant un comité de promotion. Même si ce système existe depuis longtemps et qu'il est encore fréquemment utilisé, un comité de ce genre est très susceptible de se laisser guider par ses impressions et probablement tout à fait incapable de prédire comment le candidat s'acquittera de sa nouvelle tâche.
78. Au Canada, c'est surtout le surintendant R. N. Heywood de la G.R.C. qui a préconisé plusieurs des idées les plus innovatrices sur la réévaluation de la répartition de la main-d'oeuvre au sein des services policiers, en mettant en particulier l'accent sur une participation accrue de la collectivité aux problèmes locaux. Voir son exposé au Colloque national sur la police préventive (Solliciteur général du Canada, février 1979, Mont-Ste-Marie, Québec). Il a surtout expérimenté ses méthodes alors qu'il avait été engagé par contrat, à titre intérimaire, comme chef de police, des sûretés municipales de North Vancouver et de Surrey en Colombie-Britannique.
79. À Bathurst, Nouveau-Brunswick, on a fait appel à la G.R.C. tandis qu'à New Glasgow, Nouvelle-Écosse, on s'est abstenu de le faire.
80. Par ex., E. C. Courtis et I. Dussuyer, Attitudes to Crime and the Police in Toronto, Univ. of Toronto, Centre of Criminology, 1970, à la p. 94; Jose M. Rico et Guy Tardif; La Société face au Crime, Annexe 2, Montréal: La Commission d'enquête sur l'administration de la Justice en matière criminelle et pénale, 1968, à la p. 73; Daniel J. Koenig: British Columbians' Attitude and Experiences Relevant to the Police, Law and Crime, Justice Development Commission, C.-B., le 25 octobre 1974.
81. "Le contexte dans lequel la police doit opérer est en constante évolution. L'organisation actuelle de la police doit s'adapter à

certains de ces changements. Toutefois, les services de police doivent eux-mêmes procéder à des changements internes."

The Management of Change; Management Workshops, Commission de police de la Colombie-Britannique, 1977.

82. Clark, C.: Tales of the British Columbia Provincial Police (Sidney, C.-B.: Gray's Publishing Ltd., 1971).
83. Anderson, F.: Saskatchewan's Provincial Police (Calgary, Frontier Publishing Ltd., 1972).
84. Cette situation peut être la source de problèmes lorsque, par exemple, un membre de la G.R.C. collabore avec une commission d'enquête provinciale et qu'après lui avoir fourni des renseignements, il fait l'objet d'une mesure disciplinaire de son propre corps policier pour avoir révélé l'information qu'il devait (selon son corps de police) garder confidentielle. Il a été mentionné que certains de ces problèmes découlent des résultats de la Royal Commission on Allegations of Unlawful Activities in the Police Investigation of Royal American Shows Inc. (Le rapport du juge Laycraft du 25 juin 1978).
85. R. French et A. Beliveau, "The R.C.M.P. and the Management of National Security" (1979) Institute for Research on Public Policy, à la p. 15.

On doit se rappeler que relativement à la population totale du pays, la G.R.C. est une organisation policière considérable. Au Royaume-Uni, par exemple, dont la population est d'environ 60 millions, le corps de police qui compte le plus de membres est celui du Londres métropolitain avec 20,000 policiers. Aux États-Unis, dont la population est de plus de 250 millions d'habitants, le service de police le plus nombreux est celui de New York qui compte environ 30 000 membres. Pourtant, le Canada, dont la population est inférieure à 25 millions, revendique une force policière, la G.R.C., qui comprend 18 000 membres. Le pays, bien sûr, est très étendu et c'est un facteur qui explique en partie la distorsion dont on vient de faire état. Mais si l'on fait la comparaison par rapport à

l'ensemble des forces policières dans un territoire donné, la G.R.C. demeure encore une organisation très importante. Au Canada, les membres de la G.R.C. forment le tiers de l'ensemble des forces policières, alors que le corps de police le plus nombreux, au Royaume-Uni, ne représente qu'un sixième de tous les policiers et, aux États-Unis, qu'un dixième du total.

86. Même au moment où les allégations d'irrégularités de la part de la G.R.C., sur lesquelles porte surtout l'enquête de la Commission McDonald (voir partie I, note 30), ont atteint leur point culminant, la grande majorité du public a toujours appuyé la G.R.C., comme en font foi les lettres publiées dans les tribunes libres des journaux, lettres qui lui étaient favorables dans une proportion probablement aussi élevée que neuf contre un.
87. La division anti-fraude de la sûreté provinciale de l'Ontario a augmenté ses effectifs à 35 et elle a effectué plusieurs enquêtes complexes qu'elle a su mener à bien, soit seule soit en participant à un groupe de travail avec des représentants de la division des infractions commerciales de la G.R.C. et des membres de l'escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain.
88. La G.R.C. compte plus de 4 000 membres en fonction en Colombie-Britannique. Une police provinciale y serait donc tout à fait viable: elle pourrait offrir aussi bien les services généraux de police qu'une organisation en mesure de lutter contre la criminalité des "cols blancs" et le crime organisé.
89. Par ex., l'île-du-Prince-Edouard est peut-être beaucoup mieux servie par la G.R.C., puisque elle ne pourrait jamais, par elle-même, s'offrir l'équivalent des services que la division "L" de la G.R.C. lui assure actuellement. The Report on Policing: Province of Prince Edward Island, 1974 (The Grosman Report), à la p. 7, indique que la division comprenait à l'époque 103 membres en uniforme, sans compter le personnel civil. Même en tenant compte de l'augmentation depuis des effectifs policiers, il reste qu'une police provinciale comprenant entre 110 et 120 membres pourrait difficilement subsister comme entité vraiment indépendante.

90. À la p. 42.
91. À Central Saanich, C.-B., le service de police compte 10 membres. Douze des dix-neufs sûretés municipales du Manitoba ne comptent qu'un seul policier. Les villes de Borden et de Kensington et les villages de O'Leary et de St. Eleanors, dans l'Ile-du-Prince-Edouard, sont dans la même situation. (Grosman Report, op. cit., note 89, à la p. 12).
92. Par ex., le Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351. La partie IV traite de l'organisation de la sûreté provinciale de l'Ontario. L'article 3 de la Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, parle du maintien d'"une gendarmerie pour le Canada".
93. Par exemple, le paragraphe 2(1) du Police Act (R.S.O. 1970, chap. 351):

"Toute municipalité de cité ou de ville est tenue d'assurer le service de police et le maintien de la paix et de l'ordre dans la municipalité et de maintenir un corps de police suffisant pour subvenir aux besoins de la municipalité".

Le paragraphe 17(1) du Police Act (S.B.C. 1974, chap. 64):

"... chaque municipalité qui compte plus de cinq mille habitants doit, conformément aux dispositions de la présente loi et de ses règlements, fournir un service de police afin d'assurer, de façon satisfaisante, l'application des règlements municipaux, du droit criminel et des lois provinciales, et généralement, le maintien de la paix et de l'ordre dans les limites de la municipalité".

94. Par ex., Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, al. 18a); Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, art. 55 et 46(1); Police Act, S.B.C. 1974, chap. 64, art. 13(2) et 27(2).
95. Par ex., La loi sur la G.R.C., op. cit., partie II; Police Act, R.S.O., op. cit., Reg. 680; Police Act, S.B.C., op. cit., Reg. 330/75.

C'est K. C. Davis qui, le premier, a fait prendre conscience aux organismes législatifs du besoin d'une réforme fondamentale de ce genre. Dans "Discretionary Justice" (op. cit., partie I, note 11) il dit, aux p. 223-4.

"Notre système, au sein duquel les lois reflètent les prétentions de la collectivité et l'application de ces lois en reflète les réalités, est un système exécrationnable car il est une grande source d'injustice. Un policier ne devrait pas avoir le pouvoir discrétionnaire absolu alors que cent personnes ont contrevenu à une loi, d'invoquer cette loi contre une seule d'entre elles et de pouvoir agir ainsi sans fournir d'explications, sans qu'un supérieur ait droit de regard et sans qu'il existe de contrôle judiciaire, même si le geste du policier est tout à fait arbitraire.

Voir Davis, K. C., Police Discretion, op. cit., partie I, note 12, aux p. 2-3:

"Lorsque nous demandons pourquoi un policier applique une loi ou un règlement, on nous répond que c'est son devoir de le faire. Lorsque nous demandons pourquoi, dans un autre cas, il n'applique pas la même loi ou le même règlement, on nous répond qu'il est impossible d'appliquer toutes les lois et tous les règlements. D'après ce qu'on nous dit ce sont là les deux principes fondamentaux. Il est très rare qu'un policier, haut gradé ou non, essaie d'accorder ensemble les deux réponses".

C. Marshall, Police and Government (1965) Methuen, Londres à la p. 112, et Royal Commission on the Police (1962) Cmnd. 1728, aux p. 30-32.

Ibid.

French & Béliveau, op. cit., note 85, supra à la p. 51.

Par ex., George L. Kelling et al.: The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report (Washington, D.C., Police Foundation, 1974).

102. Voir par ex., Police Chief, juin 1975, aux p. 20-45 où l'on trouve une vive défense du rôle de la patrouille.
103. The Police Foundation de Washington (D.C.), aux États-Unis, a toujours été l'un des principaux pourvoyeurs de fonds pour mener à bien les recherches en ce sens et il continue dans la même veine.
104. Ces exemples de diverses formules de répartition du personnel, lesquels s'inspirent d'une philosophie préventive de la fonction de police, sont empruntés à l'expérience de gestion policière effectuée par le surintendant R. N. Heywood de la G.R.C. On peut obtenir plus de détails sur les méthodes de celui-ci dans son article "Perspectives of Crime Prevention", 68 Canadian Police Chief no 3, aux p. 25-29 (juillet 1979).
105. Greenwood, P. W. et al.: The Criminal Investigation Process, (Chicago, Ill., Rand Corp., 1975).
106. Ibid.
107. "Le problème de la police dans une société démocratique n'est pas simplement d'obtenir de nouvelles voitures ou un équipement plus sophistiqué, ou encore de recruter des policiers ayant plus d'années de scolarité. Ce qu'il faut, c'est un profond changement d'idéologie qui jugerait le professionnalisme de la police en regard des valeurs qui sont à la base d'un système juridique démocratiquement établi plutôt qu'en fonction de sa compétence strictement technique."

Jerome Skolnick: Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society (Wiley & Sons, New York, 1966), à la p. 239 (soulignés ajoutés).

108. "C'est un thème qui revient constamment dans la littérature sur la police, notamment dans les diverses études effectuées au niveau national, surtout chez celles ayant trait à la gestion des corps de police particuliers"

Herman Goldstein, Policing a Free Society (1977) Ballinger Publishing Col., Cambridge, Mass. Bien qu'il soit sans doute normal que ce thème soit

repris dans la littérature sur la police et qu'il devrait en être ainsi, la revalorisation de l'entraînement et de l'éducation du personnel ne sera pas en mesure, si elle ne s'accompagne pas d'un accroissement du champ d'action de la police, de réaliser les modifications qui devraient normalement découler de la hausse des normes de scolarité ou de formation.

109. Pour plus de détails sur le sujet, voir Grant, A.: Some Reflections on Police Education and Training in Canada (1976) 18 Crim. Law Quarterly, 218-234, à la p. 224. Les rapports annuels du H. M. Chief Inspector of Constabulary (d'Angleterre) donnent fièrement la liste de ceux qui, en vertu de ce programme, ont gradué avec succès à Oxford, à Cambridge, à Londres ou à d'autres grandes universités anglaises.
110. On a récemment invoqué ces motifs pour refuser à un sergent d'état-major, comptant 23 ans de service au sein d'une importante sûreté municipale, un congé sans solde pour lui permettre de faire son droit dans une des grandes facultés de pays. Comme on lui avait offert une place qu'on réservait à un étudiant adulte à la faculté et qu'il était bien décidé à accepter l'offre, il demissionna de son poste. Aucun corps de police ne peut se permettre de perdre des agents de cette qualité, surtout si aucun de ses officiers supérieurs n'a fait des études collégiales, comme c'est souvent le cas au Canada.
111. L'ouvrage de Arthur Niederhoffer: Behind the Shield: Police in Urban Society (1967), Doubleday, New York, est un classique sur le cynisme des policiers. M. Niederhoffer est un ancien agent de police de New York qui détient un doctorat.
112. Jennifer Hilton, Psychology and Police Work, in The Police We Deserve (Alderson and Stead, Eds.). Wolfe Publishing (1973), à la p. 100. Jennifer Hilton est agent de police à Londres (R.-U.); elle a complété des études supérieures en psychologie.
113. A. Franklin Dalley, fait dans Education and Police Attitudes (1973, These de maîtrise, Département de criminologie de l'Université d'Ottawa, inédite) une intéressante comparaison entre les attitudes des

officiers supérieurs de la G.R.C. qui ont reçu au sein de la Gendarmerie la formation la plus poussée qu'on y offre (cours de perfectionnement des cadres, Collège canadien de la police) et les attitudes de ceux qui ont suivi des cours à plein temps dans des universités et y ont obtenu leurs diplômes. Il semble faire ressortir les limites, en tant qu'instrument de formation générale, des études, mêmes avancées, au sein de la G.R.C. Ces limites sont toutefois bien compréhensibles.

114. En effet, la personne qui obtient une promotion laisse son ancien poste vacant. Celui-ci sera alors rempli par quelqu'un d'autre qui lui-même crée une vacance à son niveau et ainsi de suite. Ainsi, lorsqu'un chef de police prend sa retraite, il se produit normalement une vacance à tous les niveaux. Par contre, si l'on nomme un chef de police venant de l'extérieur, il n'y aura aucune vacance de ce genre. Ceux qui s'opposent au transfert d'un corps de police à l'autre font toujours valoir cet argument.

115. En plus d'avoir commencé comme constable, la plupart auront occupé chacun des échelons, de constable à chef. Chez les sûretés peu nombreuses, il pourra y avoir moins d'échelons et parmi les forces policières qui ne comptent qu'un agent, celui-ci sera souvent appelé le chef de police. Nous avons le cas récemment d'un constable qui fut nommé chef de police (après avoir agi plusieurs années comme représentant de l'association des policiers) sans qu'il n'ait eu auparavant aucune expérience à titre d'officier supérieur. On institua une enquête publique sur sa conduite (et celle d'autres personnes) et la commission provinciale de police, après avoir tenu une audience, décida de le destituer. Voir le Report of the Inquiry into Police Practices in the Waterloo Regional Force (le 20 novembre 1978) de la commission de police de l'Ontario. La destitution fut par la suite infirmée par les tribunaux et on ne peut prédire comment le tout se terminera. Cette affaire est toutefois très particulière, en raison des circonstances qui lui sont propres, et il ne faudrait pas en tirer des conclusions générales qui s'appliqueraient à la politique de promotion des policiers.

116. Thomas A. Critchley: "The Idea of Policing in Britain: Success or Failure?" in The Police We Deserve, op. cit., note 112, à la p. 31.
117. Lord Trenchard, le commissaire de police du Londres métropolitain (en Angleterre) a été le premier à poser des gestes audacieux qui allaient à l'encontre de la politique de Peel, en instituant au sein de la police de Londres un régime de cadres. Il nomma au rang d'"inspecteur adjoint du poste" des candidats qui, sans être membres de la police, avaient achevé avec succès un cours de six mois au Hendon Police College. La formule fut interrompue lorsque la guerre de 1939 suspendit tout recrutement et elle ne fut pas rétablie à la fin des hostilités en 1945.

Néanmoins, plusieurs des officiers qui étaient sortis de "Hendon" sont parvenus, en temps utile, à occuper la plupart des hautes fonctions de la police anglaise. Voir Thomas A. Critchley: A History of Police in England and Wales, (2e éd.) 1972 Patterson Smith, aux pp. 203-209.

118. "Sans accuser qui ce soit d'injustice, on ne peut faire autrement que se poser des questions devant le fait que sur plus de cent agents de race noire (au sein de la police du Toronto métropolitain) aucun n'a un rang supérieur à celui de sergent ... Peut-être est-ce le résultat d'une application équitable de critères simples et objectifs mais il reste que cela m'étonne encore."

Le cardinal Gerald Emmett Carter -- Report to the Civic Authorities of Metropolitan Toronto and its Citizens (le 29 octobre 1979), à la p. 24.

119. "Nous discutons de représentation des groupes minoritaires dans les services policiers et du fait que ces services devraient être représentatifs de la collectivité qu'ils desservent. La moitié de la population est de sexe féminin, pourtant il n'y a ici aucune femme agent de police. Quand cela changera-t-il?"

Professeur Alan Grant: Rapport du Colloque national sur la police préventive (Solliciteur général du Canada, 1979), à la p. 45.

120. Harry W. Arthurs, The Formal Public Sector Model: Collective Bargaining by Police in Ontario in Collective Bargaining by Public Employees in Canada: Five Models, (1971) Institute of Labour and Industrial Relations, The University of Michigan -- Wayne State University, à la p. 78.
121. Le rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada (1976), à la p. 215.
122. Par ex., la Commission d'arbitrage de police de l'Ontario n'est pas uniquement responsable du processus d'arbitrage entre les municipalités de l'Ontario et leurs corps policiers, mais elle offre aussi des services de conciliation aux parties. Même si, malgré tout, beaucoup de différends se rendent à l'arbitrage, les services de conciliation ont sans doute auparavant aidé les parties à préciser les points en litige en même temps qu'ils leur ont permis de mieux comprendre la position de l'autre partie.
123. Voir H. W. Arthur, op. cit., note 120, supra, aux p. 89-92.
124. Voir, par ex., Police Act, S.R.O. 1970, chap. 351, art. 29(2), modifié par 1972, chap. 103, art. 2.
125. Id., art. 72, modifié par 1972, chap. 1, art. 97(2).
126. R.R. Ont. Reg. 678.
127. R.R. Ont. Reg. 679.
128. R.R. Ont. Reg. 680.
129. R.R. Ont. Reg. 681.
130. Ont. Reg. 780/73.
131. Re: Board of Commissioners of the Police for the Municipality of the Town of Kingsville and the Kingsville Police Association (McLaren), le 29 juillet 1977, Rapport annuel de 1977 du Solliciteur général de l'Ontario, à la p. 54.

132. Re: Board of Commissioners of Police for the City of Thunder Bay and the Thunder Bay Police Association (Barton), le 31 mai 1977; The Sault Ste. Marie Police Association (Barton), le 15 décembre 1977; The Board of Commissioners of Police for the City of North Bay and The North Bay Police Association (Swan), le 18 février 1977. Rapport annuel de 1977 du Solliciteur général de l'Ontario, à la p. 54.
133. Re: The Sudbury Regional Board of Commissioners of Police and The Sudbury Regional Police Association (Samuels), le 14 juin 1977. Rapport annuel de 1977 du Solliciteur général de l'Ontario, à la p. 53.
134. Par ex., dès avant l'entrée en vigueur du Police Act, S.B.C. 1974, chap. 64 et des Police Regulations (ayant trait à la discipline) Reg. B.C. 330/75, une association municipale d'agents de la paix avait proposé à sa commission de police qu'à l'avenir les plaintes contre la police soient faites par écrit et assermentées par un juge de paix et que le plaignant soit soumis au test du détecteur de mensonges. La proposition n'eut pas de suite lorsqu'on instaura un système disciplinaire passablement différent. Voir les Police Regulations portant sur la discipline. En vertu des modifications au Police Act, les matières disciplinaires ne sont plus assujetties au code du travail de la Colombie-Britannique. Police (Amendment) Act, S.B.C. 1975, chap. 56.
135. R.R. Ont. 680, art. 32, modifié par O. Reg. 970/74, art. 1.
136. Par ex., Loi sur la G.R.C., S.R.C. 1970, c. R-9, Partie II, et ses modifications, R.R.O. 680 édicté en vertu du Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, et Police Act, S.B.C. 1974, chap. 64, art. 56(a) et Reg. B.C. 330/1975.
137. Lorsqu'on rédigea en 1974 et 1975 les règlements relatifs à la discipline au sein de la police de la Colombie-Britannique, le président de la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique fit une suggestion en ce sens. Il reçut un appui chaleureux d'un chef de police adjoint et de quelques agents, mais la vaste majorité se déclara, cependant, en faveur d'un code de discipline plus

détaillé. Le point de vue de la minorité n'est pas toutefois sans intérêt, car il est fort possible qu'un système qui soumettrait les questions de discipline interne (mais non les plaintes du public) aux lois générales sur les relations de travail, serait un moyen efficace de réduire les tendances paramilitaires de la police. Ainsi le code de discipline de la police s'inspire clairement de la procédure qui était autrefois en vigueur chez les forces armées, mais que celles-ci ont elles-mêmes abandonnée sauf à l'égard d'infractions sérieuses comme celles relevant du droit criminel. Cette question est aussi soulevée dans une certaine mesure dans le rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada (sur la présidence du juge René J. Marin) bien que la Commission y propose une solution différente.