

L'institution du modèle libéral de police au Québec

Monica Popescu

Volume 51, numéro 2, 2021

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1088369ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1088369ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Popescu, M. (2021). L'institution du modèle libéral de police au Québec. *Revue générale de droit*, 51(2), 403–438. <https://doi.org/10.7202/1088369ar>

Résumé de l'article

Cet article retrace le passage, au Québec, de 1763 à 1968, d'un modèle communautariste de police, au sein duquel cette fonction s'exerce de l'intérieur des communautés par leurs membres, à un modèle libéral de police, qui implique l'attribution de la responsabilité du maintien de l'ordre public à des structures exogènes placées sous le contrôle du gouvernement. Ce passage s'effectue dans deux mouvements successifs dont le but est le même, celui de persuader du rattachement exclusif de la force publique de contrainte à l'intérêt général. Lors du premier mouvement, la fonction de police est détachée du pouvoir économique dans la première moitié du XIX^e siècle. Lors du deuxième mouvement, elle est formellement séparée du pouvoir politique à l'aide de la reconnaissance, au cours du XX^e siècle, de la notion d'expertise en matière de maintien de l'ordre public.

L'institution du modèle libéral de police au Québec

MONICA POPESCU*

RÉSUMÉ

Cet article retrace le passage, au Québec, de 1763 à 1968, d'un modèle communautariste de police, au sein duquel cette fonction s'exerce de l'intérieur des communautés par leurs membres, à un modèle libéral de police, qui implique l'attribution de la responsabilité du maintien de l'ordre public à des structures exogènes placées sous le contrôle du gouvernement. Ce passage s'effectue dans deux mouvements successifs dont le but est le même, celui de persuader du rattachement exclusif de la force publique de contrainte à l'intérêt général. Lors du premier mouvement, la fonction de police est détachée du pouvoir économique dans la première moitié du XIX^e siècle. Lors du deuxième mouvement, elle est formellement séparée du pouvoir politique à l'aide de la reconnaissance, au cours du XX^e siècle, de la notion d'expertise en matière de maintien de l'ordre public.

MOTS-CLÉS :

Modèle communautariste, constable, droit, histoire du droit, juge de paix, modèle libéral, ordre économique, ordre pénal, ordre public, paix publique, police, Québec, Sûreté du Québec, système constabulaire.

ABSTRACT

This article depicts the transition, in Quebec, between 1763 and 1968, from a communitarian model of police, where this public function is performed from within by the members of the community, to a liberal model of police, where the responsibility to preserve public order is assumed by government controlled exogenous structures.

* Licence en droit (Babes-Bolyai 1998), LL. B. (UQAM 2010), LL. M. (Harvard 2012), LL. D. (UQAM 2021), l'auteure est professeure adjointe à la Faculté de droit de l'Université Laval. L'auteure tient à remercier très chaleureusement son directeur de thèse, le professeur Hugo Cyr, pour les nombreuses discussions autour des idées exprimées dans ce texte, pour sa lecture attentionnée et pour ses précieux conseils. L'auteure tient également à remercier les deux évaluatrices ou évaluateurs anonymes pour leurs excellents commentaires et suggestions.

This transition occurs in two successive movements, each of them following the same goal, namely, to persuade that the public force of coercion is used exclusively in the pursuit of the common good. During the first movement, in the first half of the 19th century, the police function is dissociated from the economic power. During the second movement, in the course of the 20th century, the police function is formerly separated from the political power, owing to the emergence of the concept of expertise in maintaining public order.

KEYWORDS:

Communitarian, constable, constabulary system, economic order, justice of the peace, law, law history, liberal, penal order, police, public order, public peace, Quebec, Sûreté du Québec.

SOMMAIRE

Introduction.....	404
A. La dissociation formelle du pouvoir social de contrainte et du pouvoir économique	409
1. La conception du modèle libéral de police	409
2. L'opposition au modèle libéral de police	415
3. La percée du modèle libéral de police.....	419
B. La dissociation formelle du pouvoir social de contrainte et du pouvoir politique.....	425
1. La réception du modèle libéral de police.....	425
2. La résistance à l'institution du modèle libéral de police	429
3. L'institution du modèle libéral de police.....	433
Conclusion	437

INTRODUCTION

Il est communément admis aujourd'hui qu'il appartient à l'État d'assumer la fonction sociale de police. Des organisations hiérarchiques complexes disposant de ressources humaines, matérielles et informationnelles importantes agissent, sous l'autorité des gouvernements, sur le plan central ou sur le plan local, en vertu d'un mandat circonscrit de façon large pour assurer l'ordre public. Bien qu'il y ait toujours eu police, c'est-à-dire des mécanismes de maintien de la paix, la police contemporaine étatique est pourtant une institution de date relativement récente. Durant les premières décennies du XIX^e siècle, l'idée d'un

corps de police rémunéré à même les deniers publics est considérée encore comme excentrique et non orthodoxe dans le contexte constitutionnel de tradition britannique.

Historiquement, les structures qui assument cette responsabilité sont constituées et opèrent au niveau des collectivités. En Angleterre, elles prennent la forme du système constabulaire, un système aux origines médiévales, qui s'articule autour de deux acteurs-clés : les juges de paix et les constables¹. Représentants des élites locales, les juges de paix sont nommés par commission royale pour remplir des fonctions de maintien de l'ordre en raison essentiellement du statut social dont ils jouissent au sein de leurs collectivités. Dans la sphère pénale, ils possèdent les compétences de recevoir des plaintes et des dénonciations, de faire des enquêtes, d'interroger les suspects, les victimes et les témoins, d'ordonner l'arrestation et l'emprisonnement, et de statuer sur les requêtes de remise en liberté. Ils y exercent de plus des compétences de nature judiciaire en statuant en matière d'infractions réglementaires et d'infractions criminelles de moindre gravité. En dehors du domaine pénal, ils jouissent de très vastes pouvoirs de nature législative et exécutive en matière d'administration des affaires locales. Il leur revient d'adopter des règlements dits « de police » et de prendre d'autres mesures ponctuelles concernant, notamment, le fonctionnement des marchés publics, l'entretien des chemins publics, la circulation sur les voies publiques, le transport de personnes et de marchandises, l'érection des bâtisses et des autres constructions, le contrôle des poids et des mesures, l'hygiène, la salubrité, la santé et la sécurité publiques, la prévention des incendies, les licences d'auberge ou de taverne, la vente d'alcool, la chasse et la pêche. Pour ce qui est des constables, ils sont des officiers publics élus ou choisis périodiquement au niveau paroissial pour remplir des responsabilités de maintien de la paix, à la fois de leur propre initiative et sur ordre des juges de paix.

Avec les adaptations nécessaires, le système constabulaire anglais est introduit dans la province de Québec à la suite de la conquête britannique de la Nouvelle-France. En vertu d'une ordonnance du

1. Sur l'histoire et les caractéristiques du système constabulaire, voir William Searle Holdsworth, Arthur Lehman Goodhart et Harold Greville Hanbury, *A History of English Law*, 7^e éd, vol 1 par William Searle Holdsworth et Arthur Lehman Goodhart, Londres, Methuen, 1956 aux pp 285–288, 291–293; William Searle Holdsworth, *A History of English Law*, 3^e éd, vol 4, Londres, Methuen aux pp 123–125, 137–149, 153–161.

17 septembre 1764², l'une des premières mesures prises par les autorités coloniales après l'instauration du gouvernement civil, des juges de paix sont aussitôt nommés dans la colonie³. De 1764 à 1837, pendant les rébellions des Patriotes, trois régimes juridiques se succèdent pour encadrer les structures constabulaires de maintien de la paix. D'abord, la même ordonnance du 17 septembre 1764 prévoit la nomination, par le gouvernement, des *baillis* et des *sous-baillis* élus, annuellement et par rotation, parmi et par les propriétaires terriens de chaque paroisse, pour assumer les devoirs liés au maintien de l'ordre. Ensuite, en 1777, lors de la réorganisation administrative qui suit l'abrogation, par l'*Acte de Québec de 1774*⁴, de toutes les ordonnances en vigueur dans la colonie et l'abolition de tous les offices publics existants, les fonctions des baillis et des sous-baillis sont transférées aux *capitaines de milice*⁵. Enfin, à partir de 1787, la loi prévoit deux régimes juridiques distincts. Dans les campagnes, les responsabilités du maintien de l'ordre reviennent toujours aux capitaines de milice, alors que, dans les villes, les juges de paix sont autorisés à nommer, annuellement et par rotation, parmi les habitants de la ville, des constables « pour mettre à exécution les ordres et les décrets des différentes cours, et pour conserver la paix publique »⁶.

En pratique, les juges de paix vont au-delà de ces dispositions législatives qui font reposer la responsabilité du maintien de l'ordre public sur des citoyens-constables tenus à rendre gratuitement un service civil obligatoire. Dès le début, les magistrats nomment, en vertu du pouvoir qu'ils tiennent directement de la common law, leurs propres constables, en plus de nommer à répétition, aux postes électifs, certains individus qui acquièrent de l'expérience et deviennent ainsi des semi-professionnels du système de justice⁷. L'existence de ce

2. *Ordonnance pour régler et établir les Cours de Justice, Juges de Paix, Séance de Quartier, Baillis, et autres matières touchant la distribution de la Justice dans cette Province*, Ord Prov Q, 17 septembre 1764, 4 (Geo III) [*Ordonnance pour régler et établir les cours de justice*].

3. Donald Fyson, *Magistrates, Police and People: Everyday Criminal Justice in Quebec and Lower Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2007 aux pp 54 et s.

4. *Acte de Québec de 1774* (R-U), 14 (Geo III), c 83, reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 2.

5. *Ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle en la Province de Québec*, Ord Prov Q 1777, 17 (Geo III), c 5 [*Ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle*].

6. *Ordonnance qui explique et corrige une ordonnance qui établit les cours de juridiction criminelle dans la province de Québec*, Ord Prov Q 1787, 27 (Geo III), c 6.

7. Fyson, *supra* note 3 aux pp 145, 149, 152, 157–161.

groupe restreint et relativement stable de constables d'expérience n'enlève pourtant rien au caractère éminemment communautaire des structures constabulaires.

En effet, ce qui caractérise ce modèle traditionnel de police est l'exercice de la fonction de maintien de la paix par l'entremise de structures endogènes. En premier lieu, tant les juges de paix que les différents officiers publics agissant sous leurs ordres sont, au premier chef, des représentants de leurs collectivités. Ils ne font partie d'aucune organisation hiérarchique, les autorités centrales ne contrôlent ni directement ni constamment leurs activités ordinaires et, bien qu'ils puissent recevoir certains honoraires, ils ne sont pas rémunérés à même les deniers publics. En second lieu, dans la société traditionnelle, la collectivité dans son ensemble joue un rôle substantiel dans l'exercice de la fonction de police. D'une part, la poursuite des infractions dépend largement de l'initiative privée, les juges de paix et les constables n'agissant habituellement qu'en réponse à des plaintes et à des dénonciations provenant du public, et rarement de leur propre initiative. D'autre part, à défaut de moyens externes pour imposer la loi, l'effectivité des sanctions dépend en grande partie de la coopération et du soutien de la population. Ainsi, le fonctionnement des mécanismes de maintien de la paix repose sur les liens d'interdépendance serrés qui caractérisent les collectivités, généralement homogènes et étroitement soudées, de la société préindustrielle.

Ce modèle de police épouse une conception holistique de l'ordre public en vertu de laquelle le maintien de la paix dépend non seulement de l'existence de moyens effectifs de répression pénale, mais aussi de la bonne régulation, sur le plan de l'administration locale, de la vie économique et sociale. Dans la sphère socioéconomique, l'intervention de l'autorité publique est prospective et préventive. Des règlements dits « de police » et des décisions administratives ponctuelles sont pris afin de régir, dans une perspective globale, tous les aspects susceptibles d'avoir une incidence sur le bien-être et le bon fonctionnement de la communauté. En revanche, l'action de l'autorité publique est essentiellement réactive, ponctuelle et réparatrice dans la sphère pénale.

La démarche communautariste de maintien de la paix est dépourvue de formalisme, l'application de la loi n'étant ni strictement ni invariablement observée. D'un côté, l'intérêt privé dont dépend la poursuite de la plupart des infractions est souvent insuffisant pour déclencher

les procédures. De l'autre côté, la sympathie ou le parti pris pour les auteurs ou les victimes, ou bien la crainte de représailles, peuvent dissuader les autorités locales compétentes de procéder à l'application formelle de la loi. Dans pareilles circonstances, des mécanismes infra-judiciaires de négociation, d'arbitrage et de conciliation impliquant les victimes, les auteurs et les officiers publics compétents, mais aussi, de façon plus générale, les membres des collectivités touchées, peuvent conduire à l'utilisation d'autres moyens de réparation plus convenables, aux yeux de la collectivité, que les sanctions légales. La tolérance à l'égard d'un certain nombre d'illégalités relève en effet du fonctionnement ordinaire des sociétés préindustrielles. Aux élites, la faculté de choisir entre punir et pardonner confère tant d'occasions d'étayer et de consolider leur pouvoir sur le plan local. Pour les classes populaires, cette « marge d'illégalisme toléré », selon l'expression de Michel Foucault⁸, représente la possibilité de se voir concéder certains actes qui relèvent de la petite criminalité économique.

Dans ce texte, nous tâcherons d'esquisser les contours du passage, au Québec, de ce modèle traditionnel de police, que nous appelons *communautariste*, au modèle contemporain de police, que nous qualifions de *libéral*⁹. Le processus s'accomplit lentement, en deux mouvements qui se succèdent et s'enchevêtrent partiellement. Dans un premier mouvement, celui de la percée du modèle libéral de police, le pouvoir social de contrainte est *formellement* détaché du pouvoir économique, à partir de la fin des années 1830, grâce à la dissociation des pouvoirs politique et économique (1). Dans un deuxième mouvement, celui de l'institution du modèle libéral de police, le pouvoir social de contrainte est *formellement* détaché du pouvoir politique, à partir de la fin des années 1960, grâce à la reconnaissance de la notion d'expertise en matière de maintien de l'ordre public (2).

8. Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975 à la p 98.

9. Ce texte est issu d'une partie des travaux ayant mené à la thèse de doctorat de l'auteur. Voir Monica Popescu, *D'un modèle communautariste à un modèle libéral de police: une brève histoire institutionnelle de la fonction de police au Québec de 1763 à 1968*, Thèse de doctorat en droit, Université du Québec à Montréal, 2021[non publiée].

A. LA DISSOCIATION FORMELLE DU POUVOIR SOCIAL DE CONTRAINTE ET DU POUVOIR ÉCONOMIQUE

Au moment du passage, en Occident, à l'économie capitaliste, le modèle communautariste de police, fondé sur les rapports sociaux caractéristiques de la société de l'Ancien Régime, est remis en question, et le modèle libéral de police se profile comme une option pour le remplacer (1). Bien qu'il rencontre, dans un premier temps, une forte opposition de principe (2), le modèle libéral finit par être accepté, essentiellement pour des raisons pragmatiques, et il est introduit dans la colonie à partir de la fin des années 1830 (3).

1. La conception du modèle libéral de police

Les transformations sociales majeures de la fin de l'Ancien Régime minent directement les assises du système constabulaire de maintien de l'ordre public. Sur le plan des idées, à la suite du triomphe, au XVIII^e siècle, du libéralisme en tant que philosophie politique issue des Lumières, la liberté individuelle devient la pièce maîtresse du cadre conceptuel dans lequel il est désormais possible d'envisager les rapports sociaux et les formes d'organisation sociale¹⁰. Le pouvoir de la raison, le libre arbitre, l'autonomie de la volonté, mais aussi la responsabilité personnelle, sont les notions connexes qui l'accompagnent.

La croissance économique et l'industrialisation, qui caractérisent le passage à l'économie capitaliste, entraînent des mutations profondes dans les modes d'organisation et de production sociales, notamment des déplacements importants de populations et l'accélération de l'urbanisation. Au Québec, comme ailleurs dans le monde occidental, le taux d'urbanisation monte exponentiellement au début du XIX^e siècle¹¹. La structure sociale se complexifie et une différenciation sociale croissante se produit à l'intérieur des classes situées au

10. Jean-Marie Fecteau, *La liberté du pauvre : sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIX^e siècle québécois*, Montréal, VLB, 2004 à la p 56 : « À partir [du milieu du XIX^e siècle], le libéralisme est devenu une sorte d'hypertexte du dicible [...] ».

11. Gilles Paquet et Jean-Pierre Wallot, *Un Québec moderne, 1760–1840 : essai d'histoire économique et sociale*, Montréal, Hurtubise HMH, 2007 aux pp 280–281 :

En 1790, la population du Bas-Canada oscille autour de 165 000 habitants, en 1815, autour de 300–315 000. [...] À partir de 1805, la croissance urbaine accélérée [plus de 6 % par an par rapport à un rythme précédent ne dépassant guère 1 % à 2 % par an] et la multiplication des villages drainent une main-d'œuvre importante en provenance du secteur agricole et créent des blocs considérables de villageois et d'urbains qui doivent acheter leur nourriture.

milieu ou au plus bas de l'échelle sociale. Les groupes sociaux vivent séparément et se partagent tôt le territoire dans les villes. Cette ségrégation est accompagnée d'une « atomisation » de la société; jadis rassemblés en collectivité, les individus s'additionnent maintenant pour faire masse¹².

Ces mutations sont susceptibles de toucher de plusieurs façons le fonctionnement du modèle communautariste de police. D'abord, l'effritement des liens d'interdépendance intracommunautaires sape la motivation des représentants des classes aisées de remplir des charges liées au maintien de la paix au sein des collectivités. Le prestige lié à la fonction, le pouvoir d'influencer le cours des affaires locales et la confirmation d'une position à la tête de la hiérarchie sociale, soit les principaux incitatifs des élites locales pour assumer ces responsabilités, sont considérablement affaiblis dans le nouveau contexte urbain¹³. Ensuite, l'hétérogénéité ethnique, religieuse et culturelle croissante des collectivités, engendrée par les migrations importantes des populations, remplace la forte cohésion sociale, caractéristique de la société traditionnelle. Le risque de clivage qui en résulte rend incertaine la coopération de la population dont dépend le bon fonctionnement du modèle communautariste de police. De plus, l'anonymat qui caractérise les nouvelles agglomérations urbaines prive de moyens d'agir et rend inapproprié un modèle de police qui repose en grande partie sur la transparence de la vie à l'intérieur des collectivités. En ville, « [l]e criminel ne se dissimule plus à l'écart de ses semblables mais au contraire au milieu d'eux. Pour se cacher, il ne change pas d'allure — cela ne se remarque pas dans la foule — mais d'identité »¹⁴. Enfin, les structures constabulaires s'avèrent impuissantes face à des émeutes, des soulèvements populaires ou tout désordre d'une quelconque envergure en milieu urbain ou industriel.

Au-delà de ces transformations structurelles, la transition au capitalisme mène, sur le plan économique, à l'accentuation des inégalités

12. Hélène L'Heuillet, « La généalogie de la police » (2002) 48 *Cultures et conflits* 109 au para 19.

13. John H Langbein, Renée Lettow Lerner et Bruce P Smith, *History of the Common Law: The Development of Anglo-American Legal Institutions*, New York, Wolters Kluwer Law & Business, Aspen Publishers, 2009 aux pp 665–671; David Philips, « A New Engine of Power and Authority: The Institutionalisation of Law-Enforcement in England 1780–1830 » dans Vic Gatrell, Bruce Lenman et Geoffrey Parker, dir, *Crime and the Law: The Social History of Crime in Western Europe Since 1500*, Londres, Europa Publications, 1980, 155 aux pp 162–163 (en Angleterre, les autorités se confrontent à des difficultés très importantes pour nommer des juges de paix).

14. L'Heuillet, *supra* note 12 au para 19.

sociales et à la paupérisation des classes ouvrières. En fait, simultanément et non sans lien avec la liberté de penser et d'agir nouvellement reconnue, émerge une doctrine nouvelle, soit la croyance dans le caractère spontané et naturel de l'ordre économique¹⁵. Elle rendra, dans un premier temps, illégitime et donc impossible toute décision collective sur le plan de la redistribution des richesses, en compromettant ainsi la réalisation du projet de société fondé sur la liberté et l'égalité des individus prôné par le libéralisme¹⁶. Un écart insurmontable s'installe alors entre l'idéal d'égalité et la réalité des inégalités sociales, et une tension indissoluble, entre la promesse de liberté et l'évidence de la contrainte et de la domination économique¹⁷. La concentration des populations ouvrières pauvres dans l'espace urbain et dans la proximité des établissements industriels expose cette réalité au grand jour. Dès lors, la confusion entre le pouvoir économique et le pouvoir social de contrainte, propre au modèle communautariste de police, devient inacceptable. Comme l'observe un réformateur britannique dans une plaidoirie pour un nouveau modèle de police, « [r]espectable tradesmen cannot without detriment to themselves [...], be so engaged [as constables] »¹⁸.

Un nouveau modèle de police est imaginé pour remédier aux conséquences du réalignement dans la structuration des rapports socio-économiques au tournant du XIX^e siècle. Sur le plan des structures, il consiste en l'exercice de la fonction sociale de maintien de la paix par des composantes exogènes : des corps professionnels, permanents et constitués hiérarchiquement, rémunérés à même les deniers publics

15. Bernard E Harcourt, *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2011.

16. Plus tard au XX^e siècle, la doctrine du marché autorégulateur a dû être abandonnée en raison de ses conséquences néfastes sur le plan social. Le laissez-faire a fait place à une intervention accrue de l'État qui s'est manifestée, notamment, par la montée des politiques de protection sociale, sur le plan interne, et des politiques protectionnistes, sur le plan externe. Voir Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2020 au para 1.14–1.17; Jacques Chevallier, « L'État régulateur » (2003) 111:3 *R française d'administration publique* 473; Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 2^e éd, Boston, Beacon Press, 2001.

17. Jacques Beauchemin, « Conservatisme et traditionalisme dans le Québec duplessiste : aux origines d'une confusion conceptuelle » dans Alain-G Gagnon et Michel Sarra-Bournet, dir, *Duplessis : entre la grande noirceur et la société libérale*, Montréal, Québec Amérique, 1997, 33 aux pp 43 et s.

18. George Boulton Mainwaring, *Observations on the Present State of the Police of the Metropolis*, Londres, John Murray, 1821 à la p 46, cité dans Allan Silver, « The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot » dans Clive Emsley, dir, *Theories and Origins of the Modern Police*, Londres, Routledge, 2011, 23 à la p 32.

et agissant sous la direction des autorités politiques. En réservant l'exercice du pouvoir social de contrainte à l'autorité politique, cette configuration permet de séparer formellement le pouvoir de contrainte du pouvoir économique. En effet, conçu comme étant le produit de l'agrégation des volontés individuelles, le pouvoir politique incarne, au sein de l'ordre libéral, l'intérêt général; il est neutre par rapport aux intérêts privés et nécessairement distinct du pouvoir économique.

Simultanément, le champ d'exercice de la fonction de maintien de la paix se voit rétréci et limité à la sphère pénale. Une transition s'opère d'une conception holistique et positive de l'ordre public — synonyme du bon gouvernement — à une conception étroite, définie négativement par l'absence du crime et du désordre. En fait, pendant que la doctrine du caractère spontané de l'ordre économique s'épand en empêchant l'intervention de l'autorité publique en matière de régulation économique, une autre idée, selon laquelle il est possible d'agir rationnellement afin d'enrayer le crime, fait son chemin. Elle est promue par Cesare Beccaria dans un ouvrage très influent intitulé *Des délits et des peines*, qui paraît en 1764¹⁹. L'auteur y maintient qu'« [i]l est de l'intérêt général qu'il ne se commette pas de délit »²⁰, que les seuls moyens de « contrebalancer les fortes impressions des passions individuelles s'opposant à l'intérêt général » sont « les peines établies contre ceux qui enfreignent la loi »²¹ et que, pour être efficaces, les peines doivent être, d'une part, proportionnelles à la gravité des délits, appréciée en fonction des torts causés à la société²², et, d'autre part, appliquées infailliblement²³. Il faut donc que le châtiment soit inévitable: « que les lois soient inexorables, comme doivent être inflexibles ceux qui les appliquent dans des cas particuliers »²⁴.

19. Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1991.

20. *Ibid* à la p 72.

21. *Ibid* à la p 62.

22. *Ibid* aux pp 72, 75–77.

23. *Ibid* à la p 123: « La certitude d'une punition même modérée, fera toujours plus d'impression que la crainte d'une peine terrible si à cette crainte se mêle l'espoir de l'impunité; [...] surtout s'il est renforcé par des exemples de l'impunité qu'un juge faible ou cupide accorde fréquemment ».

24. *Ibid* à la p 178.

Au diapason de ces idées, la sphère pénale devient le domaine par excellence de l'action gouvernementale²⁵. L'autorité publique est censée l'investir pleinement, d'une part, en définissant et en proscrivant les comportements indésirables et, d'autre part, en assurant la répression et la punition. La démarche appropriée en matière de maintien de la paix devient formaliste et légaliste. Le rôle de police se traduit par le devoir de mettre strictement en exécution les dispositions de la loi, conçue comme étant l'expression de l'intérêt général. Les ajustements, les accommodements et les compromis sont interdits. L'ordre public devient un concept unitaire dont les contours sont formellement tracés par la loi.

Pendant le XVIII^e siècle, une version embryonnaire d'un modèle professionnel de police est déjà en expérimentation à Londres. Elle consiste en la rémunération par le gouvernement de quelques magistrats afin d'assurer, avec l'aide d'un petit nombre de constables salariés, des responsabilités en matière de maintien de la paix aux étapes de l'investigation, de l'enquête préliminaire et de la poursuite des infractions. En raison de l'opposition politique à cette mesure, les magistrats stipendiaires sont nommés et rétribués officieusement au début²⁶; leur statut ne sera régularisé ni la formule du bureau de police formellement reconnue qu'en 1792, par l'adoption du *Middlesex Justices Act*²⁷.

Le modèle londonien est introduit dans le Bas-Canada, à partir de 1810, lorsque les autorités coloniales nomment les premiers magistrats stipendiaires²⁸. Un bureau de police, auquel sont rattachés de

25. Bernard Harcourt retrace cette dichotomie chez les physiocrates, dans les œuvres tardives d'Adam Smith et dans la pensée de Jeremy Bentham, pour affirmer :

This distinction between the economic and penal spheres helped shape the contours of British nineteenth-century conceptions of laissez-faire. [...] [C]riminalization and punishment became, undisputedly, the most legitimate and competent task of the government.

There, for sure, government intervention was proper, necessary, legitimate, and competent. There, natural orderliness had to be replaced by governmental ordering.

Voir Harcourt, *supra* note 15 à la p 37.

26. Les premiers magistrats stipendiaires, Thomas Veil (1729–1746), Henry Fielding (1748–1754) et le demi-frère de ce dernier, John Fielding (1754–1780), exercent leurs fonctions successivement dans un même immeuble de la rue Bow à Londres, avec l'aide d'une poignée d'employés qui effectuent le travail de terrain, les *Bow Street runners*. Voir Langbein, Lerner et Smith, *supra* note 13 aux pp 667–669; Clive Emsley, *The English Police: A Political and Social History*, Harlow, Longman, 1996 aux pp 18–19 [Emsley, *The English Police*]; Philips, *supra* note 13 à la p 165.

27. *Middlesex Justices Act*, (R-U), 1792, 32 (Geo III), c 53.

28. Fyson, *supra* note 3 aux pp 40–47 (les magistrats stipendiaires portent le double titre de président de la cour des sessions trimestrielles et d'inspecteur de police, car, contrairement à leurs homologues londoniens, ils assument des fonctions judiciaires en plus de gérer les activités d'enquête et d'investigation pénales).

deux à quatre *constables de police* qui reçoivent certains montants à titre de salaire, est établi dans chacune des trois principales villes de la province : Québec, Montréal et Trois-Rivières²⁹. Par ailleurs, dès la fin des années 1780, un petit nombre de postes salariés semi-permanents de constables, autour desquels s'articule, dans les faits, le fonctionnement de la police urbaine, sont créés à l'initiative des juges de paix³⁰ disposant, en vertu de la loi, d'un petit budget annuel pour « objets de police et améliorations en icelle »³¹. Enfin, la loi autorise, à partir de 1818, l'établissement des corps de guet de nuit permanents et rémunérés dans les villes de Québec et de Montréal³². L'envergure de ces mesures qui s'éloignent du fonctionnement habituel du système constabulaire demeure pourtant assez limitée.

Plusieurs voix se lèvent, au début du XIX^e siècle, pour demander des réformes plus substantielles. En 1818, le grand jury des sessions trimestrielles de Montréal recommande la nomination, par les magistrats, d'un certain nombre de « personnes actives, intelligentes et appliquées [...] en tant qu'officiers de police », dont les postes soient permanents et le salaire, établi sur une base annuelle³³. Dans un avis rendu en 1816 à la demande du gouverneur général John Wilson, John Fletcher, le président des séances trimestrielles et inspecteur de police de la ville de Québec, recommande l'établissement de corps d'officiers de police permanents et salariés agissant sous les ordres des magistrats, la division du territoire de la ville en circonscriptions et la mise en place de procédures de surveillance constante, notamment des patrouilles, dans chacune des circonscriptions³⁴.

29. *Ibid* aux pp 163–165.

30. *Ibid* aux pp 157–161 (un grand constable dont le mandat est d'organiser et de surveiller l'activité des constables ordinaires est nommé à Québec à partir de 1788 et à Montréal à partir de 1795; quelques positions permanentes et semi-permanentes rémunérées sont créées à partir de la fin des années 1790 et attribuées à des individus ayant servi depuis longtemps comme substituts actifs).

31. *Acte qui pourvoit plus efficacement au règlement de la police dans les cités de Québec et de Montréal et dans la ville de Trois-Rivières; et aussi qui étend les règlements de police aux autres villes et villages en certains cas; et qui rappelle les actes ou ordonnances y mentionnés*, S Prov B-C 1802, 42 (Geo III), c 8, art 5 [*Acte qui pourvoit plus efficacement au règlement de la police*].

32. *Acte qui pourvoit plus efficacement à la sûreté des cités de Québec et de Montréal par l'établissement de guets et de flambeaux de nuit dans les dites cités et pour d'autres objets et qui pourvoit aux moyens d'en défrayer les dépenses*, S Prov B-C 1818, 58 (Geo III), c 2.

33. Archives nationales du Québec (ANQ), Centre de Montréal, Fonds Cour des sessions générales de la paix du district de Montréal, TL32, S1, SS1 (adresse du grand jury, 19 janvier 1818), citée dans Fyson, *supra* note 3 à la p 163.

34. Bibliothèque et Archives Canada, *Civil Secretary's correspondence. Québec, Lower Canada and Canada East*, RG4-A1, vol 154 (John Fletcher à John Wilson, 8 juin 1816).

Les propositions visant le remplacement du système constabulaire par des corps de police salariés, placés sous l'autorité du gouvernement, sont pourtant vivement contestées pendant des décennies, tant dans la métropole que dans la colonie.

2. L'opposition au modèle libéral de police

L'opposition politique au modèle libéral de police est formulée et menée principalement par les élites traditionnelles. Au-delà des considérations pécuniaires liées à l'augmentation potentielle des taxes foncières pour couvrir les dépenses occasionnées par l'établissement de nouveaux offices publics, les représentants de cette classe sociale s'estiment directement visés par le transfert, à des professionnels, des compétences en matière de maintien de la paix appartenant aux juges de paix, une charge publique qui leur a été historiquement réservée³⁵. Ils y perçoivent un empiètement direct sur leur statut social, l'érosion de leurs anciens privilèges d'exercer certaines formes de discrétion sur le plan local touchant nécessairement la teneur des rapports paternalistes sur lesquels est assise leur autorité au sein des collectivités.

L'opposition des élites traditionnelles à la constitution de corps de police salariés placés sous les ordres des autorités politiques est fondée cependant, au premier chef, sur un argument de principe. Selon celui-ci, l'établissement de structures de maintien de la paix dotées du pouvoir d'utiliser la force physique de contrainte sous l'autorité du gouvernement comporte le danger imminent d'usurpation des libertés civiles et politiques reconnues aux individus au sein du régime constitutionnel de tradition britannique. Contrairement aux juges de paix qui, n'étant pas rémunérés, bénéficient d'une certaine indépendance par rapport au gouvernement, une magistrature et des corps de police rétribués à même les deniers publics y seraient forcément asservis. Ces institutions porteraient en elles le germe de l'oppression et du pouvoir arbitraire. Leur existence en soi aurait l'effet de corrompre l'autorité

35. L'occupation de ces charges par des individus issus des rangs sociaux inférieurs est vue d'un mauvais œil par les représentants des classes aisées. En 1780, Edmund Burke affirme ceci à l'égard des magistrats stipendiaires nommés à Londres :

[T]he justices of Middlesex were generally the scum of the earth; carpenters brick-makers, and shoe-makers; some of whom were notoriously men of such infamous characters, that they were unworthy of any employ whatever; and others so ignorant, that they could scarcely write their own names.

Voir *The Parliamentary History of England (1780–1781)*, vol 21, Londres, TC Hansard, col 592, en ligne : <hdl.handle.net/2027/mdp.39015008719257>, cité dans Philips, *supra* note 13 à la p 163.

publique. Pendant les débats qui mènent à l'adoption, en 1792, de la loi qui formalise la nomination des magistrats stipendiaires à Londres, un opposant au bill formule ainsi l'argument :

[The bill] contained a dangerous innovation in principle. The police of this country was well administered in the ordinary mode by gentlemen who undertook to discharge the duty without deriving any emolument from it, and in the safest way to the freedom of the subject, because those gentlemen being under no particular obligation to the executive power, could have no particular interest in perverting the law to oppression. To appoint a set of Justices with salaries from Government, and consequently to a certain degree, under influence, was to change the long-established practice, and to introduce a new principle, which might be indefinitely extended under various pretexts, and the effects of which no man could foresee³⁶.

Dans le Bas-Canada, la première tentative, en 1794, d'établir officiellement à Montréal des bureaux de police sur le modèle de Londres se heurte à l'opposition du gouverneur Dorchester lui-même, qui écarte vigoureusement la possibilité de la rémunération de certains magistrats à même les deniers publics³⁷.

Les arguments contre la professionnalisation des structures de maintien de la paix reflètent, dans leur substance, ceux qui s'affrontent dans un autre débat, plus ancien, qui porte sur l'établissement et le maintien d'une armée permanente (*standing army*)³⁸. Axé sur la liberté, l'argument à l'encontre de l'armée professionnelle s'articule autour des idées suivantes. Une armée de mercenaires est à la solde de celui qui débourse ses dépenses et qui peut s'en servir afin de combattre ses adversaires politiques internes plutôt que les ennemis externes. Une armée permanente de citoyens-soldats ne comporte

36. Philips, *supra* note 13 à la p 169.

37. Fyson, *supra* note 3 aux pp 41–42.

38. John GA Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1975 aux pp 409–414, 423–436; Lois G Schwoerer, « The Literature of the Standing Army Controversy, 1697–1699 » (1965) 28:3 *Huntington Library Q* 187; John GA Pocock, « Standing Army and Public Credit : The Institutions of Leviathan » dans Dale Hoak et Mordechai Feingold, dir, *The World of William and Mary: Anglo-Dutch Perspectives on the Revolution of 1688–89*, Stanford, Stanford University Press, 1996, 87 aux pp 96–99; David Womersley, « John Trenchard and the Opposition to Standing Armies » [2016] *Online Library of Liberty*, en ligne : <oll.libertyfund.org/pages/lm-trenchard> (consulté le 2 octobre 2019).

pas moins le danger du gouvernement autoritaire. Entièrement subordonnée à la volonté politique qui la met sur pied, son existence recèle en elle, de la même façon, le risque de corrompre le pouvoir politique. De surcroît, une armée permanente possède ses intérêts propres qui non seulement peuvent être différents de ceux de la population, mais qui sont surtout incompatibles avec la paix. En somme, étant donnée l'incompatibilité *a priori* d'une armée professionnelle avec la liberté, pour la préserver, les citoyens n'ont pas d'autre choix que d'assumer eux-mêmes le fardeau de la défense, et ce, gratuitement, en organisant les milices.

Sans renier la valeur de la liberté, l'argument en faveur de l'armée professionnelle se fonde sur l'idée de sécurité. Seule une armée professionnelle permanente, entretenue à même les deniers publics, peut efficacement garantir la défense du pays. Cet argument prend appui sur des considérations pragmatiques : l'urgence d'agir devant une menace sérieuse et imminente, et la désuétude des milices mal organisées, mal équipées et mal entraînées dans le contexte des progrès enregistrés dans le domaine de la stratégie, de l'opération, de la tactique et de la technique militaires³⁹. Ces mêmes considérations — l'urgence d'agir et l'obsolescence du système constabulaire — interviennent dans le débat concernant la réforme des structures de maintien de la paix afin de susciter une adhésion pragmatique aux propositions de réforme.

Au début du XIX^e siècle, la perception change à l'égard du phénomène criminel, particulièrement dans le contexte des nouvelles agglomérations urbaines. Le public en est de plus en plus préoccupé et acquiert progressivement la conviction d'assister à une augmentation substantielle de la criminalité urbaine. Impossible à vérifier sur le plan factuel, cette impression n'est pas étrangère à l'apparition des statistiques sociales pendant la même période et, plus particulièrement, des statistiques sur la criminalité⁴⁰. Les chiffres montent invariablement

39. Daniel Defoe, *An Argument Shewing, that a Standing Army, with Consent of Parliament, is Not Inconsistent with a Free Government*, Londres, E Whitlock, 1698, en ligne : <name.umdl.umich.edu/A37421.0001.001> («*England now is in sundry circumstances, different from England formerly, with respect to the manner of fighting, the circumstances of our neighbours, and of our selves; and there are some reasons why a militia are not, and perhaps I might make it out cannot be made fit for the uses of the present wars*»).

40. Bien que de telles données ne soient compilées régulièrement dans la colonie qu'à partir des années 1840, dans la métropole, des statistiques concernant les procédures devant les juridictions criminelles sont produites avec de plus en plus de régularité à partir de 1805 et publiées annuellement à partir de 1810. Elles sont instrumentalisées par les partisans et les promoteurs

d'année en année⁴¹ et, malgré le fait qu'ils ne traduisent véritablement qu'une hausse des taux de poursuite des infractions criminelles, ils alimentent et entretiennent les sentiments de crainte et d'insécurité du public :

[F]ears were expressed that [*the ever-increasing figures of commitments to trial*] represented a growing crime wave, unstoppable unless some action were taken to establish a strong, regular police force. [...] [I]t might poison the whole society unless something was done urgently to stop it⁴².

Vers la fin du siècle, ces appréhensions acquièrent une nouvelle dimension lorsqu'à la perception de la montée de la criminalité s'ajoute celle de l'apparition, dans les grandes villes, d'une catégorie sociale particulière à laquelle on en attribue la responsabilité première. On se la représente comme réunissant les éléments de l'échelle la plus basse de l'organisation sociale, chez lesquels la propension criminelle s'amalgame au vice : des individus pauvres, certes, mais surtout « non respectables ». L'existence de ces classes destituées, qu'on appellera plus tard les « classes dangereuses »⁴³, finit par être redoutée, au-delà des risques pour la sécurité et la propriété individuelles, comme une menace directe et imminente à l'ordre politique et social établi :

[P]eople often saw themselves as threatened by agglomerations of the criminal, vicious, and violent—the rapidly multiplying poor of the cities whose size had no precedent in Western history. It was much more than a question of

des réformes des structures de maintien de la paix et se trouvent au cœur des discussions sur une éventuelle réorganisation de la fonction de police. Voir Fyson, *supra* note 3 à la p 188; Clive Emsley, *Crime, Police, and Penal Policy: European Experiences 1750–1940*, Oxford, Oxford University Press, 2007 aux pp 118–119 [Emsley, *Crime, Police and Penal Policy*]; Emsley, *The English Police*, *supra* note 26 à la p 25; Philips, *supra* note 13 aux pp 182, 186.

41. Philips, *supra* note 13 aux pp 179–180.

42. *Ibid* à la p 182 [notre soulignement].

43. Honoré Antoine Frégier, chef de bureau à la préfecture de la Seine, semble avoir été le premier à employer cette appellation en 1840. Voir Honoré Antoine Frégier, *Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes, et des moyens de les rendre meilleures*, vol 1, Paris, J-B Baillière, 1840 à la p 7 :

Les classes pauvres et vicieuses ont toujours été et seront toujours la pépinière la plus productive de toutes sortes de malfaiteurs : ce sont elles que nous désignerons plus particulièrement sous le titre de classes dangereuses [...]. La classe oisive, errante et vicieuse, foisonne dans les grandes villes et y afflue du dehors attirée par l'appât d'un gain illicite

Voir aussi Emsley, *Crime, Police and Penal Policy*, *supra* note 40 aux pp 141–143; Robert Tombs, « Crime and the Security of the State: The “Dangerous Classes” and Insurrection in Nineteenth-Century Paris » dans Gatrell, Lenmanet Parker, *supra* note 13 à la p 214.

annoyance, indignation, or personal insecurity; the social order itself was threatened by an entity whose characteristic name reflects the fears of the time—the “dangerous classes.” [...] But even where the term is not explicitly invoked, the image persists—one of an unmanageable, volatile, and convulsively criminal class at the base of society⁴⁴.

Les craintes d'insurrection et de troubles sociaux majeurs s'ajoutent à la perception de l'aggravation du phénomène criminel pour faire chanceler la résistance aux propositions de réforme du système de police et convaincre les détracteurs et les sceptiques qu'il est impérieux d'agir.

3. La percée du modèle libéral de police

L'opposition à l'égard de l'établissement des corps de police sous l'autorité du gouvernement est surpassée au XIX^e siècle sans que la critique du modèle libéral sur laquelle elle repose soit adressée directement. Le degré de volonté politique nécessaire est obtenu grâce à l'accent mis sur les dangers du *statu quo* quant à la sécurité personnelle et à la stabilité sociale, et à la relégation au second plan des considérations liées aux risques de la réforme relativement aux libertés civiles et politiques. En Angleterre, l'expérience d'une série de manifestations sociales violentes rallie, en 1829, autour du projet de loi de Robert Peel prévoyant l'établissement d'une première police salariée à Londres, une classe politique qui s'y est opposée fermement pendant plus de quatre décennies⁴⁵.

Dans le Bas-Canada, ce sont les perturbations politiques et les soulèvements populaires occasionnés par les rébellions des Patriotes pendant les années 1837–1838 qui permettent d'outrepasser les objections au modèle libéral de police. À l'automne 1837, dans le contexte de la montée des tensions politiques et de l'absence de toute structure civile efficace de maintien de la paix, surtout dans les principales villes, le Conseil exécutif et le commandant militaire de la colonie recommandent au gouverneur Gosford de mettre rapidement sur pied des corps de police rémunérés sous l'autorité du gouvernement⁴⁶. À Mon-

44. Silver, *supra* note 18 aux pp 25–26.

45. Philips, *supra* note 13 aux pp 171–174, 182–186.

46. « Report of a Committee of the Whole Council », 20 octobre 1837 dans *British Parliamentary Papers: Colonies: Canada (1837–1838)*, Shannon IR, Irish University Press, vol 1, 1969 à la p 91 (le Conseil exécutif recommande la constitution de corps de police à Québec, Montréal et Trois-

tréal, les autorités décident, dans un premier temps, de faire appel à un corps de volontaires et de ne constituer qu'un service secret pour obtenir de l'information au sein des factions rebelles, service dont la responsabilité est confiée à un loyaliste canadien, Pierre-Édouard Leclère⁴⁷. À Québec, un premier corps de police gouvernementale est établi, dès le 14 décembre 1837, sous la direction de Thomas Ainslie Young, connu pour ses positions antipatriotes⁴⁸.

Étant donné le contexte révolutionnaire exceptionnel⁴⁹, les initiatives sont prises sans aucune intervention de nature législative. En avril 1838, une première tentative de combler le défaut de support normatif échoue lorsque, faisant écho aux critiques formulées à l'égard du modèle professionnel de police, la majorité des membres du Conseil spécial s'y opposent, considérant la création d'une police gouvernementale comme étant une mesure « trop arbitraire pour ce pays libre »⁵⁰. Après l'arrivée du gouverneur Durham, qui est favorable au projet, une ordonnance est rendue le 28 juin 1838⁵¹. En vertu de ses dispositions, un corps de police gouvernementale, dont la responsabilité est confiée à Leclère, est également constitué à Montréal en

Rivières); Elinor Kyte Senior, *British Regulars in Montreal: An Imperial Garrison, 1832–1854*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1981 à la p 25 (le commandant militaire de la colonie, John Colborne, recommande la mise sur pied d'une force de police montée et armée).

47. *Ibid* à la p 25.

48. Allan Greer, « The Birth of the Police in Canada » dans Allan Greer et Ian Walter Radforth, dir, *Colonial Leviathan: State Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, 17 à la p 22; Bas-Canada, Conseil spécial, « Abstract of Warrants in Payment of Certain Indispensable Expenses of the Civil Government of Lower Canada for Which an Appropriation is Required » dans *Journals of the Special Council of the province of Lower Canada, 28th June; 9th July; 23rd August and 31st October, 1838*, vol 2, Québec, T Cary et George Desbarats, 1838, Appendix 2 (Pierre-Édouard Leclère est nommé magistrat stipendiaire en novembre 1837 à Montréal, et Thomas Ainslie Young, en décembre 1837 à Québec).

49. En janvier 1838, la constitution de la province du Bas-Canada est suspendue par un acte du Parlement britannique qui prévoit la mise sur pied d'un Conseil spécial nommé par le gouverneur pour la conduite des affaires dans la province: *An Act to Make Temporary Provision for the Government of Lower Canada*, (R-U), 1838 (1 Vict), c 9.

50. Senior, *supra* note 46 à la p 26 [notre traduction] (« too arbitrary for this free country »).

51. *Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal*, Ord Prov B-C 1838 (2 Vict) (2^e sess), c 2. L'ordonnance du 28 juin 1838 est étendue pour s'appliquer à la ville de Trois-Rivières en 1839 et au district de Saint-François en 1840, sans pourtant que le gouvernement y établisse des corps de police: *Ordonnance pour étendre les dispositions de l'Ordonnance qui établit un système efficace de police dans les cités de Québec et de Montréal*, Ord Prov B-C 1839, 2 Vict (4^e sess), c 55; *Ordonnance pour étendre les provisions d'une Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal au district de Saint-François*, Ord Prov B-C 1840 (3-4 Vict), (5^e sess), c 17.

juillet 1838⁵². Les deux corps de police de Québec et de Montréal sont organisés hiérarchiquement sous le contrôle direct du gouvernement. Les constables sont engagés sur une base permanente, assument leurs devoirs à titre d'activité principale, reçoivent un salaire annuel et portent l'uniforme.

Bien que leur mission immédiate soit liée à l'étouffement de l'insurrection⁵³, les fonctions remplies véritablement par les deux nouveaux corps de police urbaine indiquent que la crise de 1837–1838 n'est pas la cause de leur avènement, mais davantage l'occasion permettant aux autorités coloniales de réformer le système de maintien de la paix en passant outre l'opposition politique. Dès leur établissement, les deux corps de police urbaine exercent un mandat régulier de maintien de l'ordre public⁵⁴. Aux termes mêmes de l'ordonnance du 28 juin 1838, les constables sont nommés en vue d'agir « pour la conservation de la paix, la prévention des vols et autres crimes, et l'appréhension des infracteurs de la paix »⁵⁵. Un règlement adopté en 1841 pour régir le fonctionnement des corps de police gouvernementale rappelle que « l'objectif principal de toute activité de la police est la prévention du crime »⁵⁶. Dans un rapport de 1841, les autorités expliquent d'ailleurs leur établissement par l'impératif de répondre à l'augmentation du taux de criminalité urbaine pendant les années 1835 et 1836⁵⁷.

Le caractère éphémère d'un autre corps de police mis sur pied, à partir de novembre 1838, en vue de combattre l'agitation politique dans les campagnes — la police rurale⁵⁸ — affermit cette conclusion.

52. Greer et Radforth, *supra* note 48 à la p 22; Senior, *supra* note 46 aux pp 26–27.

53. Leur taille initiale, significative par rapport à celle de la population, soit 102 membres à Québec et 122 à Montréal, en témoigne d'ailleurs. Voir Greer et Radforth, *supra* note 48 à la p 22; Newton Bosworth, *Hochelaga Depicta: A New Picture of Montreal. The Early History and Present State of the City and Island of Montreal*, Montréal, RWS Mackay, 1846 aux pp 180–181; Senior, *supra* note 46 aux pp 26–27.

54. Greer et Radforth, *supra* note 48 aux pp 21–28.

55. *Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal*, *supra* note 51, art 3.

56. Province du Canada, Commissaire de police, *Regulations for the governance of the police force, rural and city with instructions as to the legal authorities and duties of police constables*, Montréal, James Starke, 1841, art 22 [*Regulations for the governance of the police force, rural and city*] (« the great object of all exertions of the police is the prevention of crime ») [notre traduction].

57. Michael McCulloch, « Most Assuredly Perpetual Motion : Police and Policing in Quebec City, 1838–58 » (1990) 19:2 *Urban History Rev* 100 à la p 101 (rapport de WF Coffin, commissaire de police, au comité de police de la ville de Québec, 31 décembre 1841).

58. Greer et Radforth, *supra* note 48 aux pp 29–41; Senior, *supra* note 46 aux pp 27–33; *Ordonnance pour affecter une somme d'argent ultérieure pour payer les dépenses de la police rurale dans*

Dotée d'effectifs importants, armée et organisée sur le modèle militaire, cette force se voit conférer une mission essentiellement politique, soit la surveillance des activités des opposants du gouvernement. Après le retour à la stabilité politique, elle est jugée « inutile et pas nécessaire »⁵⁹ et effectivement abolie à partir du 1^{er} janvier 1843⁶⁰. En revanche, les corps de police urbaine de Québec et de Montréal sont maintenus. Une fois la crise passée, ils voient simplement leurs effectifs réduits de moitié et leurs titres militaires abolis afin de rendre manifeste leur nature de corps réguliers de police urbaine⁶¹. Signe qu'ils sont effectivement perçus ainsi à l'époque, les magistrats et les marchands de Montréal s'opposent à la réduction des effectifs craignant des difficultés sur le plan du maintien de l'ordre public dans la ville⁶².

Les lieux et modalités selon lesquels la nouvelle institution se déploie pendant la période suivante démontrent qu'elle participe du modèle libéral de police. En effet, elle intervient essentiellement dans les conjonctures où les anciennes structures constabulaires deviennent obsolètes au moment du passage à l'économie capitaliste. D'abord, le modèle des corps professionnels de police devient la norme en milieu urbain. À la suite de l'incorporation des villes de Québec et de Montréal en 1840⁶³, les corps de police urbains sont transférés, avec les mêmes responsabilités, sous le contrôle des autorités municipales en 1843⁶⁴.

les districts de Montréal et de Trois-Rivières pour l'année qui finira en octobre mille huit cent quarante, Ord Prov B-C 1840 (3-4 Vict) (5^e sess), c 32; Ordonnance pour rappeler certaines parties d'une ordonnance y mentionnée, et pour amender certaines autres parties de ladite ordonnance, et pour amender certaines parties d'une autre ordonnance y mentionnée, et pour faire de plus amples provisions pour l'établissement et le soutien d'un système de police effectif dans les cités de Québec et de Montréal, et dans la ville et bourg de Trois-Rivières, Ord Prov B-C 1840 (3-4 Vict), (5^e sess), c 47, arts 7-9 [Ordonnance du 26 juin 1840].

59. Centre de recherche en histoire économique du Canada français, Centre d'étude du Québec, et Elizabeth Nish, dir, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, Volume II, 1842*, Montréal, Presses de l'École des hautes études commerciales, 1970 à la p 191 [notre traduction].

60. *Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées relativement à l'établissement d'un système de police dans le Canada Est*, S Prov C 1842 (6 Vict), c 14.

61. McCulloch, *supra* note 57 à la p 101; Jean Turmel, *Premières structures et évolution de la police de Montréal (1796-1909)*, Montréal, Service de police de la Ville de Montréal, 1971 à la p 40; Senior, *supra* note 46 à la p 32.

62. Greer et Radforth, *supra* note 48 à la p 25.

63. *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Québec*, Ord Prov B-C 1840 (3-4 Vict) (5^e sess), c 35; *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Montréal*, Ord Prov B-C 1840 (3-4 Vict) (5^e sess), c 36, art 41 (les actes quasi identiques autorisent chacun des conseils municipaux à prendre des règlements « pour le maintien dans la cité d'un système de police bon et effectif »).

64. Les deux corps de police sont institués par règlement, le 15 mars à Montréal et le 2 mai à Québec. Voir Turmel, *supra* note 61 aux pp 49-54; Antonio Drolet, *La Ville de Québec, histoire*

En même temps, en se prévalant des pouvoirs que lui confère l'ordonnance du 28 juin 1838 toujours en vigueur, le gouvernement constitue deux corps de police saisonniers spécialisés — les polices riveraines — l'un pour chacune des deux villes⁶⁵. Leurs principales responsabilités sont liées au maintien de l'ordre dans le port, sur les quais et au bord des navires, et au contrôle de la force de travail employée par la marine marchande pendant la saison de navigation⁶⁶.

Ensuite, des corps de police publique sont constitués ponctuellement pour desservir les chantiers affectés à des travaux publics d'envergure. Une loi autorisant le gouvernement à établir une police à cheval armée pour agir sur la ligne des travaux publics est adoptée en mars 1845⁶⁷. En 1851, la loi est modifiée afin d'étendre ses effets et de permettre l'emploi de corps de police gouvernementale lors des travaux d'intérêt public, notamment la construction de chemins de fer, de canaux ou d'autres ouvrages d'infrastructure, exécutés par des entreprises privées⁶⁸. En fait, le modèle communautariste de police s'avère être particulièrement mal adapté dans les milieux industriels où le maintien de l'ordre dépend en grande partie du contrôle de la main-d'œuvre, responsabilité que les entrepreneurs ne peuvent pas

municipale: de l'incorporation à la Confédération, 1833–1867, vol 3, Québec, Société historique de Québec, 1967 à la p 44.

65. Mis sur pied, à l'origine, à l'initiative privée des propriétaires des navires, les corps de police riveraine sont constitués à partir des années 1850 sous l'autorité du gouvernement qui en assure le financement en imposant une taxe sur la navigation. Voir *Acte pour pourvoir au paiement de la police du port de Québec*, S Prov C 1851 (14–15 Vict), c 25; *Acte pour pourvoir au paiement de la police du port de Montréal*, S Prov C 1851 (14–15 Vict), c 24; *Acte pour pourvoir de nouveau au paiement des dépenses de la police fluviale de Québec*, S Prov C 1857 (20 Vict), c 124.

66. Louis Perrault, *Rapport des commissaires nommés pour faire une enquête sur la conduite des autorités de police lors de l'émeute de l'église Chalmers, le 6 juin 1853*, Québec, 1854 aux pp 30–31 [*Rapport sur la conduite de la police lors de l'émeute de l'église Chalmers*] (témoignage de Robert Henry Russel, chef de la police riveraine de Québec); Greer et Radforth, *supra* note 48 aux pp 26–28; *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada*, Province du Canada, Assemblée législative, 3:4, 1851 (14–15 Vict) à la p 61 (les propriétaires et maîtres de navires demandent « qu'un corps de police efficace soit établi pour empêcher la désertion des matelots et maintenir le bon ordre lors des engagements, ainsi que l'amendement de l'acte qui règle l'engagement des matelots »).

67. *Acte pour mieux conserver la paix, et pour prévenir les émeutes et les actes de violence qui pourraient se commettre sur la ligne des travaux publics qui sont en voie de construction, ou dans les environs*, S Prov C 1845 (8 Vict), c 6.

68. *Acte pour continuer un acte passé dans la huitième année du règne de Sa Majesté, intitulé: « Acte pour mieux conserver la paix et pour prévenir les émeutes et les actes de violence qui pourraient se commettre sur la ligne des travaux publics qui sont en voie de construction ou dans les environs », et pour en étendre l'opération à certains travaux entrepris par des compagnies incorporées*, S Prov C 1851 (14–15 Vict), c 75–76.

assumer sans brouiller la frontière qui sépare les pouvoirs de contrainte et les pouvoirs économiques. Dans un rapport d'enquête concernant les émeutes ouvrières qui éclatent en 1843 sur la ligne des travaux du canal de Beauharnois, les commissaires expliquent ainsi la nécessité d'opérer cette dissociation : « un entrepreneur armé de l'autorité magistrale se trouve placé dans une fausse position et exposé à se voir soupçonné d'exercer les pouvoirs que la loi lui confère dans le seul but d'avancer ses propres intérêts personnels »⁶⁹.

Enfin, le gouvernement établit à l'occasion, de façon temporaire, des corps de police publique *ad hoc* lorsqu'en raison de l'absence de cohésion sociale au sein des collectivités profondément divisées, les structures du système constabulaire s'avèrent impuissantes à assurer l'observance de la loi. Les circonstances entourant un meurtre commis en 1855 à Saint-Sylvestre en offrent une illustration. La victime, un immigré irlandais récemment établi au pays, est un apostat catholique converti au protestantisme. D'humeur provocatrice, il se fait rapidement des ennemis parmi les habitants irlandais catholiques de la paroisse. Après l'échec de plusieurs tentatives par les magistrats et les constables locaux d'arrêter les suspects qui jouissent de la protection d'une partie importante de la population catholique, le gouvernement se voit obligé de mettre sur pied un corps spécial de police afin d'exécuter le mandat d'arrestation⁷⁰.

En somme, sans mener à la pleine institution du modèle libéral de police, l'avènement des polices publiques professionnelles à la fin des années 1830 et leur déploiement subséquent participent du réaligement des structures de maintien de la paix sur les bouleversements majeurs sur les plans social et économique du passage au capitalisme, qui minent le fonctionnement du système traditionnel constabulaire.

69. Province du Canada, Assemblée législative, « Rapport des commissaires nommés pour s'enquérir des troubles qui ont éclaté sur la ligne du canal de Beauharnois, pendant l'été de 1843, ensemble avec un état des dépenses encourues pour réprimer les troubles qui ont eu lieu sur les canaux de Beauharnois et de Lachine » dans *Appendice du troisième volume des journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada*, 1-3, 1843 (7 Vict), Appendice T.

70. Province du Canada, Assemblée législative, « Réponse à une adresse de l'Assemblée législative demandant un État des dépenses encourues pour l'arrestation des diverses personnes poursuivies dernièrement pour le meurtre commis à Saint-Sylvestre de Lotbinière et autres informations » dans *Appendice du quatorzième volume des journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada*, 5-2, 1856 (19 Vic), Appendice n° 42 ; John Lovell, *Rapport des commissaires-enquêteurs dans l'affaire du meurtre de Corrigan*, Toronto, 1857 [Lovell, *Rapport sur l'affaire Corrigan*]; John Matthew Barlow, *Fear and Loathing in Saint-Sylvestre: The Corrigan Murder Case, 1858-58*, Mémoire de maîtrise, Simon Fraser University, 1998.

B. LA DISSOCIATION FORMELLE DU POUVOIR SOCIAL DE CONTRAINTE ET DU POUVOIR POLITIQUE

Les principes à la base du modèle libéral de police sont largement acceptés dans la deuxième moitié du XIX^e siècle et leur réception influe directement sur la manière dont la société se représente le concept d'ordre public et contribue à sa transformation (1). Cependant, une résistance à la pleine institution du modèle libéral de police apparaît simultanément (2). Elle sera surmontée grâce à l'aboutissement d'un processus de reconnaissance de l'idée d'expertise en matière de maintien de l'ordre public à la fin des années 1960 (3).

1. La réception du modèle libéral de police

La légitimité du modèle de police publique professionnelle n'est plus sérieusement remise en question à partir de la fin des années 1850. Le public, toutes classes confondues, ne cesse de réclamer davantage de police et s'attend à ce que cette responsabilité soit assumée, au premier chef et efficacement, par le gouvernement. Réconfortées par le constat du rôle joué par les premiers corps de police dans le contrôle de l'espace urbain et de la force de travail, les classes sociales aisées acceptent vite le principe du nouveau modèle de police. Cyril Robinson explique ainsi le moment et les raisons de l'abandon par les élites traditionnelles de leur opposition historique aux polices publiques :

[T]o the competing classes [the « back-sliding land-owning class » and the « emerging bourgeoisie »], replacing an « inefficient » system with an « efficient » police weapon, did not appear to be such an obvious benefit to either class until it was clear at which class this weapon might ultimately be pointed. [...]. Only when it became clear to leaders of both classes that the police represented a threat to neither but on the contrary could be a means of controlling the threat to both—the working class—could the centralized police become a reality⁷¹.

En revanche, les citoyens ordinaires se montrent, dans un premier temps, réfractaires aux interventions des corps de police. L'animosité envers leur action transparaît de nombreuses plaintes rapportées par la presse de l'époque et de plusieurs pétitions au gouvernement

71. Cyril D Robinson, « Ideology as History: A Look at the Way Some English Police Historians Look at the Police » (1979–1980) 2 *Police Stud: Int'l Rev Police Dev* 35 à la p 46.

réclamant leur démantèlement⁷². Considérant la mission première des nouvelles polices, qui consiste à pacifier l'espace urbain par l'imposition d'une série de normes comportementales de tempérance, de sobriété et d'hygiène, réclamées par les classes bourgeoises citadines⁷³, cette attitude n'est point surprenante. En effet, non seulement la majorité de la population est trop pauvre pour s'y conformer⁷⁴, mais les classes populaires perçoivent, dans leur imposition, un empiètement sur le peu d'espace de liberté qui leur est encore réservé⁷⁵. En effet, la mise en œuvre de ces nouveaux standards de moralité urbaine implique nécessairement l'exercice d'un contrôle direct sur les lieux et les modes de sociabilité populaire. Selon la loi, il revient aux constables de patrouiller quotidiennement dans le territoire, de surveiller les tavernes, les foires, les maisons de débauche, les courses, les marchés, les quais et les places des églises et d'arrêter « toutes personnes débauchées, désœuvrées et déréglées »⁷⁶. Les statistiques indiquent que les infractions « sans victime », comme l'ivresse, l'oisiveté, la prostitution et le vagabondage, sont à la base de la majorité des arrestations effectivement effectuées par les polices urbaines⁷⁷.

En l'espace de quelques années seulement, la population générale change cependant radicalement d'attitude. Cette évolution est le résultat d'un processus graduel d'acceptation et d'internalisation, par les classes populaires, des standards bourgeois de civilité et de sociabilité dans l'espace urbain, qui aboutit à la reconnaissance, à l'échelle

72. Maxime Dagenais, « Le conseil spécial est mort, vive le conseil spécial! » *The Special Councils of Lower Canada, 1838–1841*, Thèse de doctorat, Université d'Ottawa, 2011 aux pp 235–243; Greer et Radforth, *supra* note 48 à la p 25.

73. Robert D Storch, « The Policeman as Domestic Missionary: Urban Discipline and Popular Culture in Northern England, 1850–1880 » (1976) 9:4 *J Soc History* 481; Turmel, *supra* note 61 aux pp 66–67; McCulloch, *supra* note 57 aux pp 107–108; Martin Dufresne, « La police, le droit pénal et le crime dans la première moitié du XIX^e siècle: l'exemple de la ville de Québec » (2000) 34 *RJT* 409 aux pp 430–433.

74. McCulloch, *supra* note 57 à la p 104.

75. Robert D Storch, « The Plague of the Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England, 1840–57 » (1975) 20:1 *Intl Rev of Soc History* 61.

76. *Ordonnance pour établir un système de police effectif dans les villes de Québec et de Montréal*, *supra* note 51, arts 6, 9 (définie par la loi de manière très détaillée, cette catégorie sociale inclut notamment les personnes trouvées « couchées dans un champ, chemin public, cour ou autre place, ou s'y amusant et passant le temps »; les personnes « qui s'amuseront dans les rues et chemins, obstruant le passage en se tenant sur les trottoirs [...] ; causant du trouble ou du bruit dans les rues ou les chemins publics, en criant, jurant ou chantant; se trouvant ivres et empêchant ou incommodant les passants paisibles dans les rues »; et les personnes « qui seront trouvées à boire dans les tavernes et cabarets après dix heures du soir »).

77. Greer et Radforth, *supra* note 48 aux pp 24–28.

de la société, d'une forme singulière de moralité publique. En conclusion d'une étude sur la police de Montréal, Daniel Dicaire note qu'à la fin des années 1850, « les gens critiquent toujours autant le service policier [...], mais les propos changent : on le critique alors pour qu'il s'améliore, qu'il soit plus efficace, plus apte à remplir son mandat, pour que les policiers soient mieux formés et plus nombreux, somme toute pour qu'ils soient plus utiles »⁷⁸.

L'émergence de ce consensus sociétal sur les comportements appropriés dans l'espace public n'est pas sans lien avec l'avènement des polices publiques. Au contraire, les deux phénomènes sont intimement imbriqués et participent du même développement historique. En fait, puisque le maintien de l'ordre par le seul emploi de la force est trop coûteux, sinon impossible, le succès de la police publique dépend entièrement de son aptitude à obtenir et à conserver l'appui de la majorité de la population. Dans la poursuite de cet objectif, la mission de la police est présentée comme étant celle d'assurer la sécurité du public contre toute forme de violence et de désordre par la mise en application du droit criminel, qui devient à la même époque la « garantie essentielle, voire unique, de l'ordre public »⁷⁹. Les hommes de police reçoivent des instructions précises en vue de rendre leurs comportements conformes à cette vision et cohérents avec celle-ci. Les règlements leur imposent d'afficher une attitude de neutralité et d'impartialité dans l'application de la loi⁸⁰, et de disponibilité et de service au profit de la population. À titre d'exemple, en vertu d'un texte normatif adopté en 1839, les membres du corps de la police rurale sont tenus « d'offrir conseil aux habitants et aux magistrats se trouvant à proximité », « de traiter avec promptitude toute plainte » et « d'obtenir la confiance de la population » afin que la force de police devienne « collectivement respectée et populaire »⁸¹.

Ce discours normatif est accompagné de gestes concrets bien visibles. L'action des nouvelles polices urbaines n'est plus seulement

78. Daniel Dicaire, *Police et société à Montréal au milieu du XIX^e siècle*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 1999 à la p 105.

79. Dufresne, *supra* note 73 à la p 423.

80. Voir par ex *Regulations for the governance of the police force, rural and city*, *supra* note 56, arts 65–73, 107–143 (« The officer in charge will never forget that safe custody, and not punishment, is the object of detention; and he will make every person whom it may be necessary to take in charge as comfortable as limited accommodation will permit », art 67).

81. Province du Canada, Conseil exécutif, *Rules for the government of the rural police*, Montréal, James Starke, 1839 aux pp 5, 10 [notre traduction].

rétroactive et répressive, mais surtout prospective et préventive. Des hommes de police en uniforme patrouillent désormais quotidiennement, selon un horaire préétabli, dans le territoire de la ville, soigneusement divisé à cette fin, en plus de surveiller les chemins publics et d'intervenir, à l'occasion, dans les campagnes ou les lieux de production industrielle. De surcroît, la presse rapporte régulièrement leurs succès et leurs échecs.

La visibilité et l'omniprésence de la police, conjuguées à la promotion d'un idéal de sécurité et à l'affirmation de l'existence de moyens d'action permettant de l'atteindre, font naître graduellement dans le public l'expectative d'un degré accru de sécurité et de protection, et d'un certain niveau minimal de décorum de vie citadine. Alors que les policiers servent de relais de communication des valeurs et des normes de comportement bourgeoises, la population éprouve des attentes de plus en plus élevées en matière de tranquillité publique et une tolérance de plus en plus faible envers toute forme de désordre. Dans une sorte de processus en spirale, plus l'action de la police est manifeste, plus la demande de sécurité augmente et, avec elle, celle pour davantage de police. En 1922, l'opposition réclame des policiers plus nombreux, plus compétents et mieux rémunérés dans ces termes :

Notre population est alarmée et indignée devant l'étrange situation qui nous met sans protection à la merci des bandits les plus dangereux, des assassins et des voleurs. [...]. Depuis quelques mois, de grands meurtriers se promènent dans la province et nous n'avons pas une administration efficace de la justice et la police suffisante pour nous protéger. Au nom de la société alarmée, je demande au procureur général de faire cesser cet état de choses, de mettre un terme aux dangers qui menacent le public [...] ⁸².

En somme, l'existence de la nouvelle police mène à des exigences nouvelles en matière de sécurité et de décorum. Une conception nouvelle et singulière de l'ordre public se construit sur le socle de ces exigences pour être épousée uniformément à l'échelle de la société. Elle fournira, plus tard, la clé permettant de dépasser la résistance à l'institution du modèle libéral de police, une résistance qui se manifeste simultanément avec la réception des principes sur lesquels il se fonde.

82. *Débats de l'Assemblée législative*, 15-3, n° 56 (10 janvier–21 mars 1922) (30 janvier 1922) aux pp 141–146 (Arthur Sauvé).

2. La résistance à l'institution du modèle libéral de police

Le modèle libéral de police implique la centralisation, sous la direction des autorités politiques, de la force de coercition collective et l'entier assujettissement au droit de son utilisation. De ce fait, il pré-suppose une force de police vouée à la mise en œuvre efficace et formelle — sans modulation, sans arbitrage et sans négociation — d'un système pénal au sein duquel les comportements indésirables sont nettement définis, catégorisés, hiérarchisés et associés à une échelle de peines correspondantes. Bien que l'existence des polices publiques soit largement acceptée au Québec dès la fin des années 1850, l'institution est loin d'opérer selon ces critères.

Pour commencer, l'organisation de la police à l'échelle provinciale est dépourvue de toute systématisation. Le premier projet de centralisation de l'exercice de la fonction de police au moyen de l'intégration de l'ensemble des structures policières à un même système sous l'autorité du gouvernement central échoue en 1856, en raison de l'opposition des autorités locales. Il n'y en aura pas d'autres avant 1968. Dans l'intervalle, plusieurs corps de police à compétences souvent chevauchantes agissent sur le territoire tantôt sous le contrôle du gouvernement, tantôt sous celui des autorités locales. Un premier corps de police — appelé d'abord Police provinciale et ensuite Sûreté provinciale — est constitué sous l'autorité du gouvernement provincial en 1870⁸³. Après avoir connu une existence précaire pendant le XIX^e siècle, il acquiert la stabilité et voit son rôle et ses effectifs s'accroître graduellement pendant le XX^e siècle⁸⁴. Simultanément, le gouvernement provincial met sur pied des corps de police spécialisés pour répondre à certains besoins particuliers. Un petit corps de police du revenu est mis sur pied, à partir de 1881, sous l'autorité du département du Trésor afin d'assurer le respect de la législation en matière de licences⁸⁵. Une police de la circulation est établie en 1916 sous

83. *Acte pour établir un système général de police en cette province*, SQ 1870 (33 Vict), c 24; *Alberta (PG) c Putnam et al*, [1981] 2 RCS 267 (il est très rapidement admis que la compétence de la province de légiférer en matière d'administration de la justice comporte le pouvoir d'organiser des services généraux de police).

84. *Loi concernant la police provinciale*, SQ 1899 (62 Vict), c 31; *Loi concernant la police et le bon ordre*, SRQ 1925, c 168; *Loi modifiant la Loi de la police et du bon ordre*, 1932, 22 Geo V, c 66.

85. Québec, Conseil exécutif, *Ordre en conseil n° 328*, 12 septembre 1881; *Acte concernant le département du Trésor et les revenus, dépenses et comptes publics*, SQ 1868 (31 Vict), c 9, art 20.

l'autorité du département du Trésor⁸⁶; en 1924, elle est transférée au département de la Voirie⁸⁷. Enfin, lorsque la Commission des liqueurs de Québec est instituée en 1921 pour administrer le monopole gouvernemental de la commercialisation de l'alcool, un service de surveillance, appelé plus tard « police des liqueurs », est créé afin de veiller au respect du nouveau régime juridique⁸⁸. Un projet d'intégration, pendant les années 1930, de ces différentes forces de police gouvernementales sera voué à l'échec⁸⁹.

À partir de 1871, les villes et les villages se voient reconnaître le pouvoir de prendre des règlements afin de « [r]égler, armer, loger, habiller une force de police dans la municipalité; et déterminer les devoirs des membres qui constituent ce corps »⁹⁰. Bien que très peu de municipalités se prévalent de cette compétence au XIX^e siècle⁹¹, plusieurs corps de police municipale sont organisés dans les premières décennies du XX^e siècle. En 1921, au moins 28 cités et villes dont la population dépasse 4 000 habitants organisent des polices municipales; elles seront 34 en 1931, 43 en 1941 et 81 en 1951⁹².

86. *Loi concernant les véhicules-moteurs*, SQ 1906, 6 Ed VII, c 13, art 37; *Loi concernant les véhicules-automobiles*, SQ 1924, 14 Geo V, c 24, arts 58, 62(1), 62(2)(b).

87. Québec, Conseil exécutif, *Ordre en conseil n° 1013*, 4 juin 1924.

88. *Loi concernant les liqueurs alcooliques*, SQ 1921, 11 Geo V, c 24, arts 9(1)(h), 65–71 [*Loi des liqueurs alcooliques*].

89. *Loi modifiant la Loi de la police et du bon ordre relativement à la prévention et à la répression d'infractions à des lois particulières*, SQ 1934, c 50; *Loi relative à la Sûreté provinciale*, SQ 1938, c 76; *Loi de la sûreté provinciale et de la police des liqueurs*, SQ 1940, c 56.

90. *Code municipal de la province de Québec*, SQ 1870 (34 Vict), c 68, arts 616, 668 (acte applicable à toutes les municipalités à l'exception des cités et des villes constituées par loi spéciale); *Acte des clauses générales des corporations de ville*, SQ 1876 (40 Vict), c 29, arts 223, 299 (acte applicable aux villes établies postérieurement à son adoption); *Loi concernant les cités et villes*, SQ 1903 (3 Ed VII), c 38, art 383 (16) [*Loi des cités et villes de 1903*]; *Loi concernant le Code municipal de la province de Québec*, SQ 1916, 6 Geo V, c 4, art 420 [*Code municipal de Québec*]; *Loi concernant les cités et les villes*, SQ 1922, 13 Geo V, c 65, art 415(16) [*Loi des cités et villes de 1922*].

91. À partir de 1878, les villes de Trois-Rivières et de Sherbrooke organisent de petits corps de police, mais, au début, ceux-ci assument davantage un rôle d'appui aux structures constabulaires. Voir Pierre-Marie Huet, *Ordre social et police à Trois-Rivières : 1850–1900*, Mémoire de maîtrise, Université de Rennes 2, 1997 aux pp 56–74; Gordon McAuley, *La police de Sherbrooke : 125 ans d'histoire*, Sherbrooke, GGC Productions, 1998 aux pp 13–19.

92. Les statistiques des effectifs policiers des cités et de villes de plus de 4 000 habitants sont colligées annuellement à partir de 1921. Voir Québec, Bureau des statistiques, *Annuaire statistique du Québec*, Imprimeur de la Reine, 1923 à la p 126; Québec, Bureau des statistiques, *Annuaire statistique du Québec*, Imprimeur de la Reine, 1933 à la p 156; Québec, Bureau des statistiques, *Annuaire statistique du Québec*, Imprimeur de la Reine, 1943 à la p 193; Canada, Bureau fédéral de la statistique, *Statistique de la police*, 1951, Imprimeur de la Reine, 1953 aux pp 6, 12; Québec, Bureau des statistiques, *Annuaire statistique du Québec*, Imprimeur de la Reine, 1953 aux pp 66,

Somme toute, le déploiement des polices publiques sur le territoire demeure fort variable au XX^e siècle. Les municipalités ont la faculté et non l'obligation de constituer des corps de police et, faute de ressources financières suffisantes, plusieurs choisissent de ne pas s'en doter. Pour la même raison, sauf dans les cas où le développement industriel et la gestion de la force de travail qu'il entraîne le requièrent, la Sûreté provinciale intervient peu à l'extérieur des grands centres urbains avant la fin des années 1940, lorsque de plus en plus de postes permanents commencent à être établis sur le territoire⁹³. D'autres difficultés en matière de systématisation de l'exercice de la fonction de police résultent de l'insuffisance des normes juridiques sur le plan de la délimitation des compétences respectives des polices gouvernementales et des polices municipales. Ces difficultés se manifestent tantôt par un double investissement tantôt par un double désistement d'un champ d'action, d'une tâche ou d'un territoire particulier.

De surcroît, l'ingérence politique directe dans le fonctionnement des corps de police est une constante jusque dans la deuxième moitié du XX^e siècle. En effet, étant donné l'absence quasi totale d'exigences légales pour l'embauche des policiers⁹⁴, les autorités politiques interviennent directement dans le processus de nomination et de promotion au sein des corps de police. Des lettres de recommandation conservées aux dossiers du département du procureur général donnent la mesure de cette pratique généralisée. Par exemple, un signataire réfère son protégé en soulignant qu'il est « non seulement un bon employé, mais un des meilleurs amis du Parti libéral dans [sa circonscription]; [qu']il l'a prouvé à chaque élection et provinciale et fédérale »⁹⁵. Un autre recommande le candidat, étant donné son appartenance « à une famille qui est toujours restée fidèle [au parti],

68 (le nombre total des cités et villes dont la population dépasse 4 000 habitants est de 29 en 1921, de 40 en 1931, de 56 en 1941 et de 90 en 1951).

93. *Loi relative à la Sûreté provinciale*, *supra* note 89, arts 4–5; Jacques Vézina, *La professionnalisation de la Sûreté provinciale du Québec (1960–1970)*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Trois-Rivières, 2002 à la p 31.

94. En 1922, par exemple, ces critères sont : être sujet britannique, mesurer au moins cinq pieds et sept pouces, obtenir une attestation médicale à l'égard de sa compétence physique et avoir une connaissance « raisonnable » des deux langues officielles. Voir *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la police provinciale*, SQ 1922, 12 Geo V, c 69 (remplaçant l'article 3618, SRQ, 1909).

95. ANQ, Centre de Québec, *Fonds ministère de la Justice, E17, 1960-01-036 \ 1032, 1936 – n° 347* (lettre à JE Perreault, 18 mars 1936).

c'est-à-dire qu'il est franc libéral »⁹⁶. L'allégeance et la fidélité au parti politique au pouvoir sont sans doute les conditions les plus importantes de l'obtention d'un emploi dans les corps de police provinciaux et municipaux pendant la première moitié du XX^e siècle.

Le contrôle politique sur les forces policières ainsi obtenu mène à l'instauration d'un système efficace de patronage politique tant à l'échelle provinciale que municipale. Le phénomène est décrit par chacune des nombreuses commissions mises sur pied, de 1900 à 1960, pour enquêter sur le fonctionnement de différents corps de police⁹⁷. D'une part, les policiers interviennent de manière partisane, pendant les élections, afin d'assurer le maintien au pouvoir des membres du parti auquel ils doivent leur nomination. D'ailleurs, chaque changement de pouvoir politique entraîne une campagne d'épurations et de mutations du personnel au sein des corps de police. L'intervention la plus spectaculaire est, sans doute, celle qui suivit l'arrivée au pouvoir de l'Union nationale après presque 40 ans de gouvernement libéral. En 1936, quelques jours seulement après son installation, le gouvernement de Maurice Duplessis révoqua les nominations de tous les officiers de la division de Montréal et du chef de la Sûreté provinciale, ainsi que celles des chefs de la police des liqueurs et de la police de la circulation⁹⁸. Avec le changement de gouvernement en 1939, l'histoire se répéta. De nombreux officiers nommés par le gouvernement unioniste perdirent leur poste et plusieurs de ceux destitués trois ans plus tôt réintégrèrent leurs fonctions⁹⁹.

96. ANQ, Centre de Québec, *Fonds ministère de la Justice, E17, 1960-01-036 \ 1085, 1936 – n° 4890* (lettre à L Lambert, 25 juillet 1936).

97. Henri Taschereau, *Rapport d'enquête concernant des accusations de corruption à l'égard des membres de la police municipale de la ville de Montréal*, 1905; Lawrence John Cannon, *Rapport de la Commission royale nommée pour faire enquête générale et complète sur l'administration des affaires de la cité de Montréal*, 1909, art 1; Louis Coderre, *Rapport d'enquête sur l'administration du département de police de la cité de Montréal*, 1925; Édouard Fabre-Surveyer, *Rapport d'enquête sur la conduite des membres du comité de police de la cité de Hull*, 1943; Lucien Cannon, *Rapport de la Commission royale nommée pour s'enquérir des activités de la Sûreté provinciale et de la Police des liqueurs dans le district de Montréal*, 1944; François Caron, *Rapport d'enquête sur la moralité à Montréal*, 1953.

98. Québec, Conseil exécutif, *Ordre en conseil n° 2381*, 3 septembre 1936; Cannon, *supra* note 97 aux pp 21–22.

99. *Ordre en conseil n° 344*, 1940; *Débats de l'Assemblée législative*, 21-1 (20 février–22 juin 1940) aux pp 345, 356 (Wilfrid Girouard, Maurice Duplessis).

D'autre part, les détenteurs du pouvoir politique se servent du contrôle sur les forces policières afin de maintenir des espaces d'illégalisme toléré qu'ils instrumentalisent à des fins personnelles et politiques partisans. Un système de tolérance en matière de criminalité des mœurs, selon lequel les contrevenants à la législation régissant la vente d'alcool et à celle interdisant la prostitution et les paris se voient conférer une protection partielle contre les poursuites pénales en échange de leur participation financière aux campagnes électorales, est en vigueur jusqu'aux années 1960. L'existence du système est de notoriété publique. Et sa présence n'est pas sans rappeler la marge de manœuvre dont bénéficient les magistrats et les élites locales au sein du modèle communautariste de police et qui consiste à choisir entre l'application de la sanction juridique formelle et la négociation d'une réparation différente.

Cette situation mitoyenne est pourtant instable et sape graduellement la légitimité du modèle libéral de police. En fait, l'acceptation de la nouvelle institution dépend de son aptitude à se dissocier, aux yeux du public, des intérêts privés, de nature politique, économique ou autre, en s'attachant à l'intérêt général. Une faille se creuse entre, d'une part, la promesse d'ordre et les attentes croissantes de sécurité de la part de la population et, d'autre part, la perception de l'inefficacité de la police, du manque de systématisation et d'application variable de la loi en raison de la politisation des structures. La question est préoccupante à la fin des années 1950 et devient prioritaire pendant les années de la Révolution tranquille.

3. L'institution du modèle libéral de police

La réponse au problème de légitimité engendré par l'absence de centralisation et de neutralité dans l'exercice de la fonction de police consiste à détacher formellement le pouvoir social de contrainte du pouvoir politique au moyen de transformations novatrices sur le plan institutionnel.

En 1965, le premier ministre de la Justice, Claude Wagner, met sur pied un organisme consultatif — le Conseil consultatif de l'administration de la justice —, composé de professeurs de droit, criminologues, avocats et notaires, policiers, journalistes et représentants de la profession médicale et du monde des affaires, au mandat très large de soumettre au ministre « de sa propre initiative, toute recommandation qu'il jugera à propos de faire sur tout sujet touchant directement ou

indirectement l'administration de la justice»¹⁰⁰. Ses premiers travaux portent sur l'organisation de la police et ils se concrétisent par le dépôt d'un rapport au ministre en mars 1966. Pendant la même période, des recommandations visant le fonctionnement de la police au Québec sont présentées au gouvernement par la Commission Prévost, une commission d'enquête instituée en 1967 « pour étudier les problèmes présents relatifs à l'application des lois criminelles et pénales »¹⁰¹.

Les deux organismes consultatifs préconisent des mesures en vue d'obtenir l'efficacité et la neutralité politique de la police. En critiquant la résistance au modèle libéral de police, la Commission Prévost rappelle que la légitimité des polices étatiques dépend de la poursuite de ces deux objectifs :

La police, c'est la première ligne de défense de la société dans la lutte au crime. Il faut à la police l'*efficacité* pour mériter la victoire et un *mandat social* d'une extrême clarté [...]. En somme, que le policier lancé au combat par la société demeure en contact avec la société et en reçoive un appui constant. Le lien entre le policier et la société nous importe au premier chef : sans ce lien, la police devient une force d'allégeance incertaine¹⁰².

Plus particulièrement, les recommandations visent la centralisation du contrôle sur les forces policières agissant sur le territoire de la province et la professionnalisation de leurs membres. Soucieux de ne pas nier la compétence de principe des autorités politiques centrales et locales d'administrer leurs propres corps de police, mais, en même temps, conscients des échecs des tentatives antérieures d'atteindre ces résultats, les réformateurs se tournent vers une innovation de nature institutionnelle. Celle-ci consiste essentiellement en la création d'un organisme public autonome spécialisé, dont la mission est de participer à la normalisation de l'exercice de la fonction de police par, notamment, l'adoption de normes juridiques en vue de délimiter les compétences matérielles et territoriales respectives des corps existants

100. ANQ, Centre de Québec, *Fonds ministère de la Justice*, E17, 2002-10-008/28, 1965 – n° 6333 (communiqué de presse du ministre de la Justice, Claude Wagner, 4 juin 1965).

101. Québec, Conseil exécutif, *Arrêté en conseil* n° 125, 24 janvier 1967.

102. Yves Prévost, *La société face au crime : les droits fondamentaux, la police, le judiciaire, la réhabilitation*, Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec, vol 5, Québec, 1970 au para 38 [italiques dans l'original].

et de fixer des exigences uniformes de compétence et de formation professionnelles des policiers.

Cette proposition repose sur la reconnaissance de la notion d'expertise en matière de maintien de l'ordre public, une notion qui s'impose graduellement au cours du XX^e siècle. En 1948, le premier ministre Duplessis affirmait déjà, en étudiant la possibilité d'établir une école de police et en déplorant « la tendance à employer des hommes de 6 pieds et 200 livres », que « [l']art policier devient de plus en plus une science compliquée »¹⁰³. Des écoles de police fonctionnent, notamment à Montréal et à Québec, pendant les années 1950¹⁰⁴. La capacité à exercer le métier de policier ne dépend plus, comme on l'envisageait jadis, d'aptitudes innées, physiques ou autres, ni de qualités pouvant être jugées à l'œil nu sur-le-champ ou durant une période d'essai. Au contraire, elle est une faculté à acquérir au moyen d'une formation professionnelle spécialisée. La responsabilité d'assurer l'ordre public ne doit pas être confiée à des non-initiés, car les moyens d'intervention ne sont ni communs ni à la portée de tous, mais relèvent d'une expertise et nécessitent un apprentissage.

L'idée d'une expertise propre à ce domaine doit son émergence à la formation, dont nous avons discuté précédemment, d'un large consensus sociétal sur une conception unitaire de l'ordre public. Au fur et à mesure que celle-ci s'impose, cette conception, qui s'articule autour des notions de sécurité, de tranquillité, de propreté et de respectabilité, en rejetant toute forme de violence et de désordre, acquiert un caractère naturel. Or, cette représentation essentialiste de l'ordre public permet de déloger du domaine de la décision politique tous les aspects liés à sa mise en œuvre pour les attribuer au domaine naissant d'une science policière. D'ailleurs, la réforme de la police qui concrétise, à la fin des années 1960, ces idées novatrices, fait l'objet d'un large consensus politique et confirme cette interprétation. Elle rallie non

103. *Débats de l'Assemblée législative*, 22-4 (14 janvier–1 avril 1948) à la p 891 (Maurice Duplessis, 23 mars 1948).

104. *Débats de l'Assemblée législative*, 23-3 (8 novembre 1950–14 mars 1951) à la p 519 (George Carlyle Marler, 12 mars 1951); *Débats de l'Assemblée législative*, 25-4 (18 novembre 1959–18 mars 1960) aux pp 1017–1018 (Antoine Rivard, 17 mars 1960).

seulement les députés de l'opposition officielle¹⁰⁵, mais aussi les acteurs des principaux milieux concernés¹⁰⁶.

Après une étape préliminaire, celle de l'intégration des corps de police provinciaux en 1961¹⁰⁷, le gouvernement procède à une refonte générale du cadre normatif régissant le fonctionnement de la police au Québec. Adoptée en 1968, la *Loi de police*¹⁰⁸ intègre dans un même système toutes les structures de police en activité à l'échelle de la province : la Sûreté du Québec, les polices municipales et les constables spéciaux. L'objectif de la centralisation et de la systématisation transparaît clairement, lorsque, lors de la deuxième lecture, le ministre de la Justice affirme que « [d]ans notre société, [...] c'est aux élus du peuple qu'il appartient de mettre en place les mécanismes et les institutions pour garantir et maintenir l'ordre et la sécurité publiques », tout en soulignant « qu'au Québec, c'est le *gouvernement* qui a cette responsabilité première et *qui en confie l'exercice* à la Sûreté provinciale du Québec, d'une part, de même qu'*aux corps policiers municipaux* »¹⁰⁹.

Le caractère unitaire n'est pourtant pas recherché par le transfert des structures policières sous le contrôle direct du gouvernement, mais plutôt par l'établissement d'un cadre normatif uniforme bâti sous le régime de la *Loi de police*. Comme préconisé par les réformateurs, la clé de voûte de la réforme consiste en la création, par voie de décentralisation administrative, d'un organisme public spécialisé — la Commission de police — qui jouit d'importants pouvoirs normatifs et d'enquête. Alors que les municipalités régies par le *Code municipal* conservent la faculté d'administrer leurs propres corps de police, les municipalités de cités ou de villes sont désormais obligées de maintenir un corps de police, à moins d'en être expressément dispensées par le gouvernement. Des normes uniformes sont établies, par la loi

105. Voir par ex *Débats de l'Assemblée législative*, 28-3 (20 février–18 décembre 1968) aux pp 1008–1010 (Claude Wagner, 29 mars 1968) (seule l'attribution par la loi au gouvernement de certains pouvoirs exceptionnels en situation d'urgence et quelques considérations liées à sa mise en application attisent les débats des députés en chambre).

106. L'Association des chefs de police et pompiers, l'Union des municipalités, l'Association des policiers provinciaux et la Fédération des policiers municipaux se montrent toutes favorables à la réforme projetée. Voir *ibid* à la p 1005 (Jean-Jacques Bertrand, 29 mars 1968); « *Loi de police* », *Débats de l'Assemblée législative, Comité des bills privés, Bill 14*, 28-3 (20 février–18 décembre 1968) (4 avril 1968) [*Loi de police*].

107. *Loi concernant la Sûreté provinciale du Québec*, SQ 1960–1961, c 18.

108. *Loi de police*, SQ 1968, c 17.

109. Québec, Assemblée législative, *supra* note 106 à la p 1002 (Jean-Jacques Bertrand, 29 mars 1968) [nos italiques].

ou par règlement de la Commission de police, en matière d'accès à la profession, de formation, de conduite des policiers et d'organisation interne des corps de police. Une institution unique de formation policière — l'Institut de police du Québec — est mise sur pied. La loi interdit aux policiers la participation à des activités politiques partisans et prévoit des garanties d'indépendance et d'inamovibilité en faveur des chefs des corps de police. Enfin, elle préconise la centralisation des moyens de surveillance et de contrôle de l'exercice de la fonction de police en conférant à la Commission de police de larges pouvoirs d'enquête sur les activités de la Sûreté du Québec et des polices municipales, ainsi que sur la conduite des policiers et des constables.

En somme, le détachement de la force de contrainte du pouvoir politique, dont il est question en vue de l'institution du modèle libéral de police, n'implique pas l'absence de tout contrôle de la part des autorités politiques, mais consiste à faire dépendre l'action de la police d'un savoir de type scientifique, d'une expertise en matière de maintien de l'ordre public propre à la police.

CONCLUSION

L'institution du modèle contemporain des polices étatiques, que nous avons qualifié de libéral, est le résultat d'une évolution en deux mouvements successifs, qui consistent à dissocier formellement la force publique de contrainte des pouvoirs, économique d'abord, politique ensuite. Loin d'être linéaire, ce processus est marqué par l'interaction entre des idées et des discours différents, parfois contradictoires; il est façonné tantôt par des aléas et des accidents historiques, tantôt par des choix éclairés et volontaires.

En définitive, la force de persuasion du projet libéral repose sur son aptitude à convaincre de la neutralité de la police et de la participation de son action de l'intérêt général. Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, la reconnaissance de l'idée d'expertise en matière de maintien de l'ordre public a permis de fonder l'action de la police sur un savoir scientifique et d'envisager la compétence professionnelle comme étant un gage de son impartialité et de son intégrité. Elle a également rendu possible la mise à l'écart institutionnelle de la police par rapport au monde de la politique partisane au moyen de la décentralisation administrative.

Plusieurs voix se sont levées, ici comme ailleurs, pour dénoncer le profilage racial, la brutalité policière et la répression policière des mouvements sociaux contestataires¹¹⁰. Récemment, l'action et le statut des polices publiques ont été fortement contestés. Plusieurs sont allés jusqu'à demander le « définancement » des polices publiques, voire leur abolition¹¹¹. Les contestations actuelles envisagent, du moins en partie, avec scepticisme les prétentions d'une science et d'une expertise policières déployées au service de l'intérêt général. L'existence des polices étatiques ne semble cependant pas être sérieusement menacée dans un avenir proche, la majorité des critiques misant sur la réforme de l'institution plutôt que sur sa suppression.

Ce texte porte sur l'avènement des polices étatiques, soit sur les circonstances dans lesquelles le modèle contemporain de police disloque puis remplace l'ancien modèle communautariste. Il ne rend pas compte de l'évolution du modèle libéral de police, pendant plus de 50 ans, après son institution. Les résultats de cette étude demeurent néanmoins pertinents en ce qu'ils permettent de comprendre les chemins empruntés, tantôt suivis, tantôt abandonnés, qui ont façonné le présent. Elle met en lumière les tensions qui traversent le modèle libéral de police, les continuités et les ruptures qui le caractérisent et les constances et les changements qui le constituent. En montrant les liens, les conditions, les contingences et les confrontations qui ont mené à son institution, elle vise à contribuer à une meilleure compréhension des critiques formulées contre l'action des polices étatiques et à offrir des pistes de réflexion afin d'envisager avec davantage de lucidité les réformes réclamées à son égard.

110. Victor Armony, Mariam Hassaoui et Massimiliano Mulone, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées*, Rapport final remis au Service de police de la Ville de Montréal, 2019; Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, 2011; Lucie Lemonde, « La répression ciblée du droit de manifester au Québec » (2017) 11 RD homme 43; Francis Dupuis-Déri, *À qui la rue?*, Montréal, Éditions Écosociété, 2013; Francis Dupuis-Déri, « Émergence de la notion de "profilage politique" : répression policière et mouvements sociaux au Québec » (2014) 33:3 Politique et sociétés 31; Céline Bellot et al, *Étouffer la dissidence*, Montréal, Lux, 2016; Lesley J Wood, *Crisis and Control: The Militarization of Protest Policing*, Toronto, Between the Lines, 2014.

111. Hélène Buzzetti, « En finir avec la police », *Le Devoir* (8 août 2020); Mario Girard, « Faut-il définancer la police? », *La Presse* (2 décembre 2020).