
En quête de sécurité : l'avenir du maintien de l'ordre au Canada



COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

This document is also available in English:
In Search of Security: The Future of Policing in Canada
ISBN : JL2-26/2006E
Catalogue : 0-662-42902-8

On peut consulter le rapport en ligne à www.cdc.gc.ca.

Pour commander un exemplaire du rapport, veuillez vous adresser à la :

Commission du droit du Canada
222, rue Queen, pièce 1124
Ottawa (Ontario) K1A 0H8
Téléphone : (613) 946-8980
Télécopieur : (613) 946-8988
Courriel : info@cdc.gc.ca

L'illustration de la page couverture a été réalisée par David Badour.

Canada

© Sa majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre
des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2006

ISBN : JL2-26/2006F
Catalogue : 0-662-71409-1



L'honorable Vic Toews
Ministre de la Justice
Édifice Justice
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'alinéa 5(1)c) de la *Loi sur la Commission du droit du Canada*, nous avons le plaisir de vous soumettre le rapport de la Commission du droit du Canada qui examine l'émergence de réseaux de maintien de l'ordre dans la société canadienne et recommande des changements au cadre juridique et aux politiques qui tiennent compte de cette nouvelle réalité.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de nos sentiments les plus distingués.

Yves Le Bouthillier
président

Bernard Colas
commissaire

Sheva Medjuck
commissaire

Mark L. Stevenson
commissaire

Roderick J. Wood
commissaire



Table des matières

Lettre de présentation	i
Préface	vii
Remerciements	ix
Sommaire	xiii
Le changement social et le maintien de l'ordre.....	xiv
Le cadre législatif et réglementaire.....	xv
Repenser le maintien de l'ordre au Canada	xvi
Chapitre 1 Introduction : police, maintien de l'ordre et sécurité	1
1.1 La nature complexe du maintien de l'ordre dans la société contemporaine	1
1.2 Les réseaux de maintien de l'ordre.....	5
1.3 But du rapport	7
1.4 Les prémisses de la Commission du droit du Canada.....	10
1.5 Organisation du rapport.....	12
Chapitre 2 Le maintien de l'ordre dans le Canada contemporain	15
2.1 Introduction.....	15
2.2 La taille des services de police publics (d'État).....	16
2.2.1 L'évolution démographique.....	18
2.3 Les services de maintien de l'ordre non étatiques ou privés	21
2.3.1 L'effectif des services de sécurité privés.....	25
2.3.2 Le défi de recenser les services de sécurité privés et de les comparer aux services de police publics	26
2.4 Les institutions de maintien de l'ordre hybrides	27
2.5 Conclusion	31



Chapitre 3 Les réseaux de maintien de l'ordre	37
3.1 Introduction.....	37
3.2 Les propriétés privées de masse.....	38
3.3 Les aires communautaires.....	42
3.4 L'évolution des rapports de gouvernance.....	44
3.4.1 Coopération formelle et informelle.....	48
3.4.2 Gouvernance et marchandisation.....	51
3.5 Conclusion : l'évolution des rapports entre les services de maintien de l'ordre privés et publics.....	57
Chapitre 4 Le cadre juridique actuel	69
4.1 Introduction.....	69
4.2 Le contexte constitutionnel.....	69
4.3 Les pouvoirs d'arrestation.....	70
4.3.1 Les pouvoirs d'arrestation à titre de citoyen ordinaire.....	71
4.3.2 Les pouvoirs d'arrestation à titre d'agent du propriétaire ou de l'occupant et les lois provinciales sur l'entrée sans autorisation.....	71
4.4 La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	73
4.4.1 Les limites de l'applicabilité de la Charte aux agents de sécurité du secteur privé.....	74
4.4.2 Problèmes découlant des limites de l'applicabilité de la Charte.....	77
4.5 Le droit de la responsabilité délictuelle.....	78
4.6 Conclusion : questions pour la réforme du droit.....	79



Chapitre 5 Réglementation directe et responsabilisation en matière de maintien de l'ordre	89
5.1 Introduction	89
5.2 La réglementation des services de police publics	90
5.2.1 Les organismes de gouvernance	90
5.2.2 L'indépendance de la police	91
5.2.3 La portée du pouvoir de gouvernance	93
5.3 La responsabilisation externe des services de police publics	95
5.4 Tendances récentes de la gouvernance et de la responsabilisation de la police	97
5.4.1 Commissions d'examen des plaintes contre la police	97
5.4.2 L'Unité des enquêtes spéciales en Ontario	99
5.4.3 La vérification des services de police	101
5.4.4 De la sanction individuelle aux mesures de redressement de l'organisation	102
5.5 Résumé : la gouvernance et la responsabilisation des services de police publics	102
5.6 La réglementation des services de sécurité privés	103
5.7 La gouvernance et la réglementation des services de sécurité privés	104
5.7.1 Le respect de l'obligation contractuelle	106
5.7.2 La réforme législative	106
5.8 La responsabilisation	110
5.9 La formation	112
5.9.1 L'influence de l'Office des normes générales du Canada	113
5.9.2 Les exigences réglementaires des provinces en matière de formation	113
5.9.3 Les associations de l'industrie de la sécurité	114
5.9.4 Les pratiques de l'industrie en matière de formation de base	115
5.10 Les problèmes de rôle et d'identité (questions pour la réforme du droit)	117
5.11 Conclusion	118



Chapitre 6 Repenser le maintien de l'ordre au Canada	129
6.1 Introduction.....	129
6.2 Une nouvelle définition du maintien de l'ordre.....	131
6.3 La protection des idéaux démocratiques	134
6.3.1 La responsabilité de l'État	134
6.3.2 La sensibilisation des citoyens et citoyennes	135
6.4 Le contexte juridique du maintien de l'ordre au Canada	137
6.5 La gouvernance et la responsabilisation des services de maintien de l'ordre.....	140
6.5.1 Les commissions de sécurité publique.....	143
6.5.2 Le budget des commissions de sécurité publique.....	146
6.5.3 La responsabilisation	148
6.5.4 De l'indépendance de la police à la responsabilité opérationnelle	150
6.6 Les services de sécurité privés et le public	153
6.6.1 Les mécanismes de surveillance.....	156
6.7 Le suivi et l'examen des changements.....	157
6.8 Conclusion	160
Chapitre 7 Conclusion	163
Listes des recommandations	165
Annexe A : Lois et règlements sur les services de sécurité privés et les services de police publics, par province	169
Annexe B : Mécanismes de surveillance des services de police publics au Canada	177
Annexe C : Exemples de formation spécialisée pour les services de sécurité privés	183
Annexe D : Bibliographie	187



Préface

Pendant la majeure partie des deux derniers siècles, le maintien de l'ordre a été principalement associé aux institutions modernes de services de police publics. Toutefois, le visage actuel du maintien de l'ordre est sensiblement différent. Le Canada — en fait, bon nombre de pays — vit une transformation dans la façon d'exécuter et de comprendre les services de maintien de l'ordre. Aujourd'hui, le maintien de l'ordre est plutôt assuré par un éventail complexe de services de police publics et de services de sécurité privés. Dans de nombreux cas, ces réseaux de maintien de l'ordre se chevauchent, sont complémentaires et se soutiennent mutuellement.

La multiplicité des services de maintien de l'ordre qui caractérise notre époque nous amène à évaluer la pertinence des cadres législatif et réglementaire existants. Le présent rapport donne l'occasion d'examiner cette importante question. Il vise à favoriser, au sein des organismes et des gouvernements concernés par le maintien de l'ordre, une réflexion fertile sur leur rôle au sein des réseaux de maintien de l'ordre qui existent actuellement au Canada. Nos recommandations s'adressent aux gouvernements, en leur qualité de législateurs, d'organes de réglementation et d'acheteurs de services de sécurité; aux organisations, publiques et privées, qui offrent des services de maintien de l'ordre; et à ceux et celles qui reçoivent des services de sécurité achetés ou fournis dans le contexte du bien commun.

Pour la Commission du droit du Canada, il est essentiel de réfléchir au rôle du maintien de l'ordre dans la société canadienne pour veiller à ce qu'il continue de servir le bien commun. Il y a, au sein de notre société, une quête perpétuelle de sûreté et de sécurité qui reflète les valeurs et les aspirations démocratiques fondamentales de la population canadienne.

La Commission du droit du Canada vous invite à lui faire part de vos commentaires et de vos idées sur cette importante question.



Remerciements

Le présent rapport a bénéficié des conseils de nombreux Canadiens et Canadiennes et observateurs internationaux des services de police publics et des services de sécurité privés. Nous voulons aussi remercier les nombreux citoyens et citoyennes qui ont communiqué avec nous pour partager leurs réflexions et leurs observations sur cette question importante. Nous remercions aussi ceux et celles qui ont participé aux nombreux colloques, ateliers, tables rondes et consultations organisés ou appuyés par la Commission du droit du Canada. Sans leur participation, ce rapport n'existerait pas.

Ce rapport a été inspiré par le travail de nombreuses personnes. La Commission du droit est particulièrement reconnaissante à Clifford Shearing et Philip Stenning, qui ont préparé la première ébauche de ce rapport, ainsi qu'à George Rigakos, qui a contribué à la rédaction de certaines sections du rapport et a rédigé le document de discussion de la Commission du droit sur le maintien de l'ordre et la sécurité. Don Morrison a pour sa part révisé en profondeur le rapport, alors que Susan Eng a contribué à la rédaction de plusieurs sections. Nous les remercions tous sincèrement pour leurs conseils éclairés.

La Commission du droit a également grandement bénéficié de diverses recherches effectuées sur les relations naissantes entre les services de maintien de l'ordre publics et privés. Merci à Joe Hermer, Michael Kempa, Clifford Shearing, Philip Stenning et Jennifer Wood; Michael Mopas; Laura Huey, Richard Ericson et Kevin Haggerty; Christopher Murphy et Curtis Clarke; George Rigakos; et Susan Eng. Merci à Ted Carrol, Brian Robertson, Lucie Lemonde et Gabriel Hébert-Tétrault pour leurs très utiles recherches documentaires. Nous avons aussi bénéficié des travaux entrepris dans le contexte de notre partenariat avec le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (Rapports en évolution, 2002); merci à Stephen Schneider, Rick Linden et Margaret Beare.

La table ronde de la Commission du droit sur le maintien de l'ordre et la sécurité a permis de cerner de nombreux enjeux importants qui ont



été examinés pendant le projet. Merci à William Cameron, Pat Capponi, Susan Eng, Stuart Deans, Todd Keller, Dale Kinnear, Rob MacInnis, Gayle MacDonald, Ross McLeod, Christopher Murphy, Jacques Roy, Garry Sears, Philip Stenning, Curtis Clarke, Helen Hopfauf et Wendy Whitecloud.

En février 2003, la Commission du droit du Canada a organisé à Montréal une conférence internationale rassemblant les principaux spécialistes mondiaux du maintien de l'ordre et de la sécurité pour étudier la relation complexe entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Nous voulons remercier toutes les personnes qui ont participé à la conférence. Les nombreux articles qui y ont été présentés et les nombreux débats et discussions auxquels les conférenciers ont participé ont puissamment inspiré le travail de la Commission du droit pour ce rapport. Nous remercions aussi Emerald Publishing qui s'est joint à nous pour parrainer le prix de « la meilleure communication » de la conférence. La Commission du droit aimerait aussi remercier les nombreux commanditaires qui ont rendu possible la tenue de l'événement : le National Institute of Justice, Securitas Canada, Intelligarde International, la Ford Foundation, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile et le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal. Nous sommes aussi très reconnaissants envers le comité d'organisation de la conférence composé de Jean-Paul Brodeur, John Clark, Rob Davis, Thomas Feucht, Michelle Gosselin, Ian Loader, Michel Mongeau, Graham P. Ospreay, George S. Rigakos et Jerome H. Skolnick. Des remerciements particuliers sont adressés à David Cayley, qui a participé à la conférence et en a utilisé plusieurs extraits dans le cadre de la série d'émissions *Ideas* à la radio de CBC.

Plusieurs réviseurs se sont penchés sur différentes ébauches du texte et nous ont fourni des commentaires sur notre travail ainsi que de l'information. La Commission du droit du Canada aimerait ainsi remercier Ted Carroll, Susan Eng, Brian Robertson, Dale Kinnear, Colin Campbell et Joanne Marriott-Thorne.

Au fil des ans, de nombreux membres du Conseil consultatif de la Commission du droit du Canada ont participé à des discussions sur le maintien de l'ordre et nous ont fait profiter de leurs sages observations.



Nous remercions Sanjeev Anand, Jacques Auger, Darin Barney, Georges Berberi, Marie Andrée Bertrand, June Callwood, Geneviève Cartier, Paul-André Comeau, Bradley Crawford, Ervan Cronk, Janet Dench, Margaret Denike, Irène d'Entremont, Wilma Derkson, Jean Dragon, Emerson Douyon, Leena Evic-Twerdin, Dave Farthing, Gerry A. Ferguson, Jean-Pierre Gariépy, Kenneth Hatt, Mavis Henry, Peggy Johnson, Andrée Lajoie, Heather McFadgen, Hans Mohr, Michael Morrison, Katherine Peterson, Alan Reynolds, Morris Rosenberg, Mary Ellen Turpel-Lafond et Jeff Wilbond.

Les commissaires voudraient remercier tout particulièrement Dennis Cooley, ancien directeur exécutif et directeur de recherche de la Commission du droit, pour le leadership dont il a fait preuve dans le cheminement de ce projet. M. Cooley a orchestré les consultations et les stratégies de participation pour le projet, coordonné et organisé notre conférence internationale, et préparé une ébauche antérieure du rapport. Nous tenons à le remercier pour son dévouement. Merci aussi à Steven Bittle, agent de recherche principal, qui a pris en considération tout le corpus de recherche pour finaliser le rapport. Nous lui savons immensément gré de tous les efforts qu'il a déployés.

Nous remercions aussi d'autres membres de l'équipe de la Commission du droit pour leur apport : Rae Raymond, Stéphane Bachand et Lise Traversy (communications); Suzanne Schyer-Belair, Maryse St-Pierre et Francine Main (administration); Lorraine Pelot et Frederica Wilson (recherche) ainsi que nos nombreux étudiants qui ont participé à la finalisation du rapport : Linnsie Clark, Erin Donohue, Jill Boyce, Gillian Barnett, Kim Butler et Susan Jane Bennett. Merci aussi au directeur exécutif de la Commission du droit, Bruno Bonneville, pour ses nombreux apports au projet et à la finalisation du rapport.

Les ex-commissaires Alan Buchanan et Gwen Boniface ont contribué aux premiers pas du projet, et l'ancienne présidente de la Commission du droit, Nathalie Des Rosiers, a montré un leadership précieux à l'égard de ce projet pendant l'exercice de son mandat. Nous les remercions tous pour leurs contributions.

Notons enfin que les points de vue exprimés dans le présent rapport, ainsi que toute erreur ou omission, sont la seule responsabilité des commissaires.



Sommaire

Le maintien de l'ordre est un élément essentiel au bon fonctionnement d'une société. Il incombe à la police de maintenir la paix, l'ordre, la sécurité et la sûreté pour servir le bien commun. Le désir de réaliser ces objectifs est sans doute universel, mais y parvenir n'est pas chose facile.

En tant que société, nous associons souvent le maintien de l'ordre aux activités menées par les services de police publics ou étatiques. Si nous prenons du recul par rapport à cette conception usuelle, nous constatons que le maintien de l'ordre est en fait une tâche beaucoup plus intégrée, accomplie par divers groupes et individus. Régulièrement, nous sommes en contact avec de nombreuses organisations — tant publiques que privées — qui assument la responsabilité de toute une gamme de services de sécurité et de sûreté. Aujourd'hui, nous croisons dans nos activités quotidiennes les agents de sécurité du centre commercial, les agents de prévention des pertes, les agents d'application de la réglementation municipale, les gardiens de sécurité à l'entrée des édifices gouvernementaux ou des entreprises privées, ou des employés de nombreux services de sécurité internes. Il est de plus en plus manifeste que le maintien de l'ordre outrepassa considérablement le champ d'activités que nous associons traditionnellement à l'État.

Comme nombre d'autres pays de par le monde, le Canada vit actuellement une transformation dans la façon d'exécuter et de comprendre les services de maintien de l'ordre. Au cours des dernières décennies, nous avons vu croître de manière extraordinaire le secteur privé de la sécurité qui offre maintenant un éventail de services très étendu. Toutefois, les services de sécurité privés ne comblent pas simplement un vide laissé par les services de police publics. En fait, le maintien de l'ordre est plutôt assuré, aujourd'hui, par un réseau de services de police publics et de services de sécurité privés qui souvent se chevauchent, se complètent et s'appuient mutuellement. Dans ce contexte, il est de plus en plus difficile de



faire la distinction entre les responsabilités publiques et les responsabilités privées.

Ces dernières années, la Commission du droit du Canada a mené un programme de recherche polyvalent et de participation des citoyens pour étudier la nature changeante du maintien de l'ordre dans la société. Le présent rapport, qui intègre les résultats des travaux accomplis, donne l'occasion de réfléchir aux changements survenus au chapitre du maintien de l'ordre et à leur incidence sur les plans juridique et social, ainsi que sur les politiques. Il nous invite à repenser le maintien de l'ordre — voire à le réinventer — dans la société canadienne d'aujourd'hui.

En plus de décrire l'émergence de réseaux de maintien de l'ordre dans la société canadienne et la façon dont elle s'est produite, nous examinons dans le rapport si les cadres législatif et réglementaire actuels reflètent adéquatement les réalités du maintien de l'ordre d'aujourd'hui. En outre, nous nous demandons si le maintien de l'ordre, dans toutes ses manifestations, reflète toujours les valeurs et aspirations démocratiques fondamentales de la population canadienne. Sur la base des conclusions établies, la Commission du droit du Canada propose une série de recommandations visant à assurer, pour l'avenir, un maintien de l'ordre démocratique.

Le changement social et le maintien de l'ordre

L'évolution du maintien de l'ordre au Canada s'est déroulée dans le contexte de profonds changements sociaux. La société canadienne est aujourd'hui beaucoup plus diversifiée qu'il y a 40 ans et comprend maintenant un vaste éventail de cultures, de traditions et de valeurs, tout particulièrement dans les grands centres urbains. Ces changements ont complexifié la tâche des services de police publics. Les organisations, qui ont tenté de mieux refléter dans leurs rangs la diversité de la société et de répondre à une demande de services de maintien de l'ordre plus variés, ont connu un succès mitigé.

Au fil de cette évolution démographique, nous avons vu naître et croître de nouvelles formes de propriété qui estompent la distinction entre l'espace public et l'espace privé. Par exemple, les vastes centres commerciaux qui parsèment le paysage urbain constituent une forme de « propriété privée de masse », une propriété aux mains du secteur



privé et dont la sécurité est assurée par des services privés, mais qui est largement utilisée par le public. De la même manière, les « aires communautaires » au nombre desquelles on compte les ensembles résidentiels protégés et les clubs sportifs privés, sont des propriétés détenues par des intérêts privés dont la sécurité est assurée pour les fins des propriétaires, mais qui sont utilisées par le public. Alors que, traditionnellement, les services de police publics protégeaient la propriété et les espaces publics, et que les propriétaires privés veillaient à la sécurité de leurs propres biens, le maintien de l'ordre est assuré par la sécurité privée dans un nombre croissant d'espaces utilisés par le public. Cette situation soulève des questions, notamment comment veiller à ce que le maintien de l'ordre, dans le contexte actuel, serve le bien commun.

L'industrie de la sécurité privée en plein essor, qui travaille parallèlement aux services de police publics, et souvent en collaboration avec ceux-ci, fait partie des nombreux facteurs qui façonnent aujourd'hui le maintien de l'ordre. De fait, la présence toujours plus marquée des services de sécurité privés dans la plupart des espaces publics et privés — dans la majorité des lieux où les gens sont rassemblés — constitue un élément clé de la prolifération des réseaux de maintien de l'ordre. Par ailleurs, la nature et la portée des services de police publics ont aussi changé. Signalons à ce sujet, la marchandisation croissante de la police d'État dans les cas, notamment, où les services de police publics vendent directement leurs services au secteur privé par le biais du service rémunéré (par exemple, des agents de police qui assurent la sécurité lors d'un événement sportif professionnel), et où certains services de police publics liés par contrat assurent le maintien de l'ordre au niveau municipal. En outre, les forces de police publiques sont de plus en plus appelées à justifier ou à rationaliser l'affectation de leurs ressources.

Le cadre législatif et réglementaire

Un ensemble complexe de règles et de règlements régissent le maintien de l'ordre au Canada. Bien que d'importants aspects du cadre juridique influent sur le maintien de l'ordre, le rôle croissant des services de



sécurité privés dans la société et le fait qu'ils assurent de plus en plus de fonctions semblables à celles des services de police publics nous amènent à nous préoccuper de la mesure dans laquelle les activités des services de sécurité privés sont autorisées et encadrées par la loi.

Il y a actuellement rupture entre la réalité du maintien de l'ordre au Canada et le cadre juridique qui le régit. Plusieurs questions importantes demeurent en suspens : Comment coordonner les réseaux de maintien de l'ordre en plein essor de manière à préserver le caractère démocratique du maintien de l'ordre? Comment assurer la responsabilisation des agents de maintien de l'ordre? Ces questions ont un lien direct avec l'élaboration des lois et le cadre juridique actuel. Jusqu'à présent, aucun gouvernement canadien ne s'est penché de manière systématique sur les défis que les réseaux posent aux services publics de maintien de l'ordre.

En général, les mécanismes de gouvernance et de responsabilisation du maintien de l'ordre reflètent toujours la dichotomie public-privé. Or, ce cadre ne correspond manifestement plus à la réalité du maintien de l'ordre. Les législateurs et les décideurs doivent donc à la fois relever le défi et saisir l'occasion d'envisager des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation qui traitent du maintien de l'ordre sous toutes ses formes. Ce type de mesures est essentiel pour faire en sorte que le maintien de l'ordre dans la société canadienne, dans son sens le plus large, serve le bien commun.

Repenser le maintien de l'ordre au Canada

Les profonds changements qui se produisent sur le plan du maintien de l'ordre au Canada touchent directement les citoyens et les citoyennes, notre démocratie et nos notions d'équité et de justice. La Commission du droit du Canada a entre autres objectifs d'évaluer l'incidence de ces transformations en matière de maintien de l'ordre, et de proposer un programme qui favorise de bonnes politiques publiques et une gouvernance efficace au sein de notre société de plus en plus diversifiée.

Conformément à cet objectif, la Commission du droit propose un ensemble de recommandations qui répond aux nouvelles réalités du maintien de l'ordre et reflète le bien commun. D'abord, la



Commission du droit recommande d'adopter une nouvelle et plus vaste définition du maintien de l'ordre de sorte qu'il s'entende de toute activité d'un particulier ou d'une organisation ayant le pouvoir légal de maintenir la sécurité ou l'ordre social au nom d'une collectivité ou d'une organisation, aux termes d'un contrat public ou privé, de lois, de règlements ou de politiques. Nous croyons qu'une telle définition représente un bon point de départ pour redéfinir les lois et les politiques régissant le maintien de l'ordre.

Dans notre prise en compte des nouvelles réalités du maintien de l'ordre, il faut aussi respecter les valeurs et les idéaux démocratiques. Un rôle de premier plan joué par l'État et une véritable participation des citoyens constituent deux éléments essentiels à la réalisation de ce but.

Malgré la multiplicité croissante des services de maintien de l'ordre, la Commission du droit recommande que les divers ordres de gouvernement demeurent les principaux responsables de la réglementation du maintien de l'ordre et continuent de veiller à ce que le maintien de l'ordre soit assuré dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales.

Pour combler le fossé séparant le maintien de l'ordre et le cadre réglementaire et législatif dans lequel il s'insère, la Commission du droit recommande que tous les ordres de gouvernement examinent leurs lois, leurs règlements et leurs politiques afin d'en évaluer les répercussions sur toutes les formes de maintien de l'ordre, de manière à favoriser les meilleurs arrangements possibles en matière de maintien de l'ordre. Les gouvernements devraient en outre collaborer à l'élaboration de lois veillant à ce que les agents de sécurité privés respectent les valeurs et les aspirations démocratiques fondamentales que les Canadiens et Canadiennes associent communément avec le maintien de l'ordre.

La Commission du droit recommande aussi que de nouveaux mécanismes de gouvernance et de responsabilisation soient élaborés pour régir l'ensemble du maintien de l'ordre de sorte à refléter notre conviction que le maintien de l'ordre ne peut plus être pris en compte dans le cadre d'une simple dichotomie public-privé. Nous recommandons que des commissions de sécurité publique (CSP) ou



des institutions analogues soient mises sur pied aux termes d'une loi qui devra régir les services de police publics et établir des politiques en matière de maintien de l'ordre. Selon la Commission du droit, il y aurait lieu de confier à ces commissions de sécurité publique non seulement les pouvoirs de nommer et de congédier les chefs de police et les agents de police supérieurs, mais également celui d'organe de surveillance; elles devraient aussi jouer le rôle de pivot de la coopération entre la police publique et d'autres d'organismes chargés d'assurer la sécurité publique, y compris les sociétés de sécurité privées. Il s'agirait de créer sous un seul toit des partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui jouent un rôle important dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Les CSP seraient constituées au niveau régional ou municipal et composées de citoyens et citoyennes représentatifs de l'ensemble de la population qui bénéficierait de leurs services. Elles seraient dotées des pouvoirs de régir l'affectation de leur propre budget et d'avoir recours à un processus d'examen bien structuré. Les gouvernements devraient par ailleurs veiller à ce qu'il existe des institutions et des procédures adéquates pour recevoir les plaintes relatives au maintien de l'ordre des membres du public et y répondre efficacement.

La Commission du droit croit qu'il est nécessaire, non seulement de créer des commissions de sécurité publique, mais aussi de mieux réglementer la vaste gamme d'arrangements faisant appel aux services de sécurité privés dont le nombre ne cesse de croître dans la société canadienne. De nombreux employés des services de sécurité privés exercent les fonctions visibles de l'industrie (comme la sécurité dans les centres commerciaux), mais un nombre incalculable d'autres employés offrent une panoplie de services de sécurité à l'interne. Selon l'endroit où ils sont affectés, les gardiens de sécurité privés peuvent assurer des services de patrouille et, ce faisant, veiller à l'application de diverses mesures législatives, allant des dispositions des lois provinciales concernant l'entrée sans autorisation aux pouvoirs d'arrestation conférés au citoyen ordinaire en vertu du Code criminel. Plusieurs provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont pris des mesures visant à mieux



réglementer l'industrie privée de la sécurité. La Commission du droit est en faveur de ces initiatives, et elle s'appuie sur celles-ci pour recommander l'adoption d'un mécanisme de surveillance qui favoriserait la cohérence et encouragerait la professionnalisation et l'uniformisation de l'industrie de la sécurité privée.

Nous recommandons donc que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en place des commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité (CPAS) chargées d'accréditer les organismes de sécurité, d'établir des normes de formation ainsi que des codes de déontologie uniformes à l'échelle du pays. Ces commissions assumeront aussi la responsabilité d'enquêter sur les plaintes visant les titulaires de permis délivrés par elles, et pourraient ainsi jouer un rôle de surveillance et de réglementation proactif de l'industrie de la sécurité privée dans leur territoire respectif.

Enfin, la Commission du droit recommande qu'un centre national de maintien de l'ordre soit créé pour favoriser la collaboration entre tous les fournisseurs de services de maintien de l'ordre. Ce centre devrait être indépendant des services de police et doté du large mandat de favoriser et de coordonner la recherche, l'expérimentation, l'innovation et les pratiques exemplaires, l'élaboration de politiques et l'adoption de lois pertinentes en matière de maintien de l'ordre au Canada.

Dans leur ensemble, ces recommandations, et les autres que contient le rapport, visent la prestation de services de maintien de l'ordre et de sécurité dans différents contextes, aussi bien publics que privés, dans le respect des principes canadiens fondamentaux et de l'importance qu'accorde la population canadienne à la prestation de services de maintien de l'ordre en fonction du bien commun. Nous pouvons ainsi réfléchir à la manière dont nous pourrions assurer des services de maintien de l'ordre qui demeureront pertinents et respectueux de nos valeurs démocratiques tout au long du XXI^e siècle.



Chapitre 1 Introduction : police, maintien de l'ordre et sécurité

1.1 La nature complexe du maintien de l'ordre dans la société contemporaine

Le maintien de l'ordre — le maintien et la préservation de la paix, de l'ordre, de la sécurité et de la sûreté — est un élément essentiel au bon fonctionnement de la société. Cela vaut aussi bien pour la société canadienne d'hier que pour celle de demain. Le désir d'atteindre cet objectif est sans doute universel, mais sa réalisation n'est pas chose facile. Le présent rapport traite des nombreuses ambiguïtés et ambivalences propres à la police et au maintien de l'ordre dans la société contemporaine, des attitudes ancrées contradictoires, de l'évolution et des changements récents. Il propose une stratégie pour mieux comprendre et aborder le continuum complexe des activités de maintien de l'ordre qui caractérise le paysage canadien actuel.

Pendant la majeure partie des deux derniers siècles, le maintien de l'ordre a été principalement associé aux institutions modernes de police publique, d'abord établies au XIX^e siècle en tant que « nouvelle police¹ ». Déjà, au milieu du XX^e siècle, la réaction presque automatique des gens confrontés à certains types de « troubles » était d'« appeler la police ». Bien qu'on ait toujours reconnu que la police avait besoin de l'appui et de l'aide du public, le « maintien de l'ordre » est devenu synonyme dans les esprits des tâches accomplies par la police, plutôt qu'une fonction intégrée assumée conjointement par divers groupes publics et privés.

Aujourd'hui, cependant, le maintien de l'ordre revêt un visage sensiblement différent. L'un des changements les plus fondamentaux survenus au fil des décennies est la prolifération de réseaux de maintien de l'ordre. Maintenant, le maintien de l'ordre dépasse largement l'acception traditionnelle d'activités d'application de la loi étatiques. Le maintien de l'ordre n'est plus du ressort exclusif de



l'agent de police municipal, provincial ou fédéral en uniforme. Notre vie quotidienne est désormais marquée par un ensemble complexe d'activités publiques et privées de maintien de l'ordre. Le Canada — en fait, bon nombre de pays — vit actuellement une transformation dans la façon d'exécuter et de comprendre les services de maintien de l'ordre. Ces services sont dorénavant fournis par une gamme de services de police publics et de services de sécurité privés dont les champs d'action respectifs se chevauchent.

Dans la société canadienne contemporaine, nous croisons dans nos activités quotidiennes un vaste éventail de réseaux de maintien de l'ordre. Lorsque nous quittons la maison, nous nous rendons au travail, allons dans un commerce de détail, ou dans un centre commercial ou récréatif, nous circulons dans des lieux desservis par divers organismes qui accomplissent des tâches que nous associons généralement au maintien de l'ordre. Or, c'est à peine si nous remarquons la mosaïque complexe de compétences et de régimes juridiques en cause. En témoigne la description, dans l'encadré ci-contre, des arrangements pour le maintien de l'ordre en place il y a quelques années à l'aéroport international Pearson de Toronto. Il convient de souligner, dans ce scénario, que toutes les organisations énumérées sont investies de responsabilités et de pouvoirs conférés par le droit canadien². On pourrait croire qu'il s'agit d'un exemple particulièrement dense et complexe de la mixité des services de maintien de l'ordre, mais il n'en est rien. Des réseaux semblables existent dans d'autres institutions partout au Canada.

La croissance rapide des services de sécurité privés dans la plupart des lieux publics et privés — presque partout où des membres de la collectivité se rassemblent — est l'un des principaux facteurs de la prolifération de réseaux de maintien de l'ordre. Il est presque impossible, par exemple, de fréquenter un centre commercial sans rencontrer un agent d'un service de sécurité privé. Les agents de sécurité privés exécutent une gamme de services qui comprend les patrouilles à pied, à vélo et en automobile, les opérations d'infiltration, le renseignement pour les brigades antigang, les communications et la surveillance par télévision en circuit fermé. En outre, beaucoup de villes canadiennes font appel à des services de



[TRADUCTION] En entrant [dans l'aéroport], on remarque la nouveauté des structures, la propreté des murs et des plafonds, la clarté et le va-et-vient dans l'édifice. Les passagers font la queue pour obtenir leurs billets, enregistrer leurs bagages ou louer une voiture. On remarque peut-être moins les deux agents de la police fédérale du Canada qui discutent avec deux agents du Peel Regional Police Service. Après cette discussion, les agents de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) commencent leur patrouille, saluant au passage deux agents de sécurité d'Excalibur Security qui font eux aussi leur ronde. Plus loin, ils voient deux gardiens armés de la Brinks transporter des sacs d'argent. Ils croisent des commissionnaires qui délivrent des contraventions pour stationnement interdit et des agents de sécurité de Group 4 Securitas qui vérifient les bagages des passagers. À l'étage inférieur, des douaniers canadiens repèrent un voyageur suspect et font venir la GRC et un agent d'immigration. Dans un centre de traitement adjacent à l'aire de trafic, des agents de sécurité de Metropol Security rencontrent les responsables de l'immigration pendant que la personne sous garde est confiée à la firme de sécurité pour être transportée au Centre de détention de l'immigration de Mississauga, exploité par une entreprise privée. Le suspect est menotté, placé dans le fourgon d'une camionnette non identifiée et conduit au Centre, qui, de l'extérieur, ressemble à un motel comme les autres. Si on s'en approche, cependant, on aperçoit une clôture à mailles losangées de près de quatre mètres de haut, surmontée de barbelés, qui encercle l'arrière de l'édifice. [...] au cours de cette courte promenade imaginaire, on est passé sous la surveillance de trois organismes fédéraux de maintien de l'ordre, d'un service de police municipal, d'une force de sécurité quasi publique, de quatre entreprises de sécurité contractuelles et d'un nombre inconnu d'agences de sécurité internes de transporteurs aériens, qui, sans problèmes particuliers, travaillent tous côte à côte dans une chaîne de surveillance.

G. Rigakos, *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 37-38.



sécurité privés pour répondre à divers problèmes de « qualité de vie » qui préoccupent certains détaillants et consommateurs : les sans-abri, la mendicité, les graffitis, les « squeegees » et les « enfants de la rue ». À Vancouver, par exemple, les associations commerciales de Gastown et de Granville Island font appel à des services de sécurité privés pour patrouiller des voies publiques. En outre, des agents de prévention des pertes du secteur privé, en plus de faire de la surveillance et des opérations d'infiltration en rapport avec le vol à l'étalage et le vol de voitures, préparent des rapports destinés à la Couronne afin de demander le dépôt d'accusations au criminel — une tâche naguère exécutée exclusivement par les agents de la paix³.

Qui plus est, l'agent de sécurité du secteur privé qui patrouille un centre commercial ou un quartier d'affaires n'est que la pointe visible de l'iceberg de la sécurité. Ces services coexistent avec une partie moins visible de l'industrie des services de sécurité. Par exemple, l'industrie des services de sécurité haut de gamme compte des juricomptables, des enquêteurs, des consultants, des spécialistes en prévention des sinistres et des programmeurs en informatique embauchés à temps plein ou sur une base contractuelle, qui exercent des fonctions de sécurité, notamment pour les banques, les bureaux de crédit, les compagnies d'assurances, les points de vente au détail, les bourses et d'autres sociétés privées, ainsi que pour des organismes gouvernementaux. Ces professionnels de la sécurité, très compétents, pleins de ressources et dotés d'une technologie perfectionnée, agissent plus souvent qu'autrement à l'insu de la plupart des Canadiens et des Canadiennes; pourtant, ils disposent de pouvoirs et de responsabilités considérables⁴. De nos jours, nombre de propriétaires d'entreprise qui soupçonnent un employé de détournement de fonds embauchent un juricomptable du secteur privé pour mener une enquête dont les résultats ne sont pas nécessairement rendus publics. Selon les éléments probants recueillis par l'enquêteur, le propriétaire de l'entreprise pourra décider de traiter l'affaire en privé, même si un acte criminel a peut-être été commis.

Pendant que les services de sécurité privés connaissent une croissance ces dernières années, la nature et la portée des services de police publics changeaient. De fait, les services de police publics



désirent maintenant offrir sur le marché leurs services de maintien de l'ordre : les forces policières publiques offrent leurs services de maintien de l'ordre directement au secteur privé par le biais du « service rémunéré » (c'est notamment le cas des agents de police qui assurent la sécurité lors d'un événement sportif professionnel), et reçoivent des contrats municipaux de maintien de l'ordre. En Colombie-Britannique, par exemple, les services de la GRC sont retenus pour des services de maintien de l'ordre dans diverses municipalités de la province. De même, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) tente d'obtenir des contrats de maintien de l'ordre dans plusieurs municipalités de l'Ontario.

Ajoutant à la complexité de ces diverses formes de maintien de l'ordre, il existe des réseaux informels d'échange de renseignements entre les agents de sécurité et ceux des services de police publics qui patrouillent le même secteur. Les intérêts des services de police publics et des services de sécurité privés ne coïncident pas toujours, mais les recherches effectuées par la Commission du droit du Canada à Vancouver, Halifax, Edmonton et Toronto indiquent que, sur le terrain, il existe des réseaux très élaborés de forces policières publiques et de services de sécurité privés qui assurent le maintien de l'ordre. Récemment, nous avons observé la tenue d'enquêtes conjointes entre les services de police publics et des entreprises privées de sécurité, de même que l'octroi de dons privés pour financer des enquêtes publiques⁵.

1.2 Les réseaux de maintien de l'ordre

Comme nous avons commencé à l'illustrer, bien que les services de police publics demeurent les principaux prestataires de services de maintien de l'ordre au Canada, ils n'ont plus le monopole de la prestation de ces services. En outre, il est de plus en plus difficile d'établir une nette démarcation entre ce qui est ou n'est pas du ressort des services de police publics ou de sécurité privés, comme s'il s'agissait de deux entités distinctes et indépendantes. Ce n'est ni que les services de sécurité privés comblent un vide laissé par les services de police publics, ni que la relation entre les services de police publics et les services de sécurité privés soit tout à fait antagoniste. Au



contraire, la notion de services de police publics par opposition à celle de services de sécurité privés de maintien de l'ordre ne prend pas en compte le fait que, plus souvent qu'autrement, les différents modes de maintien de l'ordre se chevauchent, sont complémentaires et se soutiennent mutuellement⁶. L'éventail des organisations qui assurent le maintien de l'ordre forme un continuum. À une extrémité, des forces policières publiques, bien entraînées et tenues de rendre des comptes, fournissent des services au public; à l'autre extrémité, des sociétés de sécurité privées assurent la garde de lieux privés tels des commerces ou des usines. Entre les deux, une foule d'autres organisations ont un statut public ou privé plus ambigu.

Face à notre emploi de termes tels « réseau » ou « continuum », on pourrait observer que cette terminologie sous-entend une rationalité qui n'existe pas. L'État régleme nte certaines sociétés de sécurité privées, mais pas toutes; certaines sont dotées de droits particuliers, d'autres pas. C'est la fonction qui définit les acteurs, leur statut juridique, leurs obligations et l'intérêt pour l'État de régleme nter et superviser leurs activités.

Même au niveau tout à fait public, le maintien de l'ordre est assuré en commun par un réseau d'organismes et de titulaires de fonctions nommés et reconnus par les trois ordres de gouvernement⁷. Le déploiement adéquat, efficace et économique de ces organismes de maintien de l'ordre aux fins de répondre à l'intérêt public suppose l'adoption d'une politique cohérente de maintien de l'ordre et un

[TRADUCTION] [O]n peut constater qu'il n'y a pas de franche dichotomie sur le plan juridique entre la police étatique et non étatique. Il existe plutôt un continuum dans lequel s'inscrivent, selon le statut et les pouvoirs conférés par la loi, à une extrémité une police clairement étatique et, à l'autre extrémité, une police clairement non étatique, en passant par une gamme de polices « quasi étatiques » et « hybrides ».

J. Hermer *et al.*, « Policing in Canada in the Twenty-first Century », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 31.



niveau élevé de coordination et de coopération. Ce sont là des défis importants à relever pour garantir une gouvernance efficace et une responsabilisation de ces organismes.

1.3 But du rapport

Le présent rapport donne l'occasion de réfléchir aux changements survenus au chapitre du maintien de l'ordre et à leur incidence sur les plans juridique et social, ainsi que sur les politiques. En plus de décrire l'émergence des réseaux de maintien de l'ordre dans la société canadienne et la façon dont elle s'est produite, nous examinons si les cadres législatif et réglementaire reflètent adéquatement les réalités du maintien de l'ordre d'aujourd'hui. En outre, nous nous demandons si le maintien de l'ordre, dans toutes ses manifestations, reflète toujours les valeurs et les aspirations démocratiques fondamentales de la population

[TRADUCTION] Dans la société moderne, le maintien de l'ordre fait l'objet d'une transformation et d'une restructuration. Cette évolution va bien au-delà d'une réforme de l'institution considérée comme la police, bien que cette réforme ait aussi lieu. Cette transformation repose sur le fait que le maintien de l'ordre, soit l'action d'assurer la sécurité des sociétés, n'est plus accomplie exclusivement par les gouvernements. De fait, on pourrait même se demander si les gouvernements en sont les principaux pourvoyeurs. Graduellement, presque imperceptiblement, le maintien de l'ordre s'est « multilatéralisé » : une foule de groupes non gouvernementaux assument la responsabilité de leur propre protection, et une foule d'agences non gouvernementales ont entrepris de fournir des services de sécurité. Le maintien de l'ordre est entré dans une nouvelle ère caractérisée par la transformation de la gouvernance de la sécurité.

D. Bayley et C. Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, rapport de recherche, Washington, National Institute of Justice, 2001, p. 1.



canadienne. Nous proposons des recommandations de réforme visant à assurer un maintien de l'ordre démocratique au Canada.

Une de nos principales préoccupations est de déterminer si la législation relative au maintien de l'ordre a suivi le rythme des changements survenus dans les services de police publics et les services de sécurité privés. Par exemple, l'importance de la *Charte canadienne des droits et libertés* nous amène à nous questionner sur l'évolution du contexte juridique dans lequel s'inscrivent les activités de maintien de l'ordre. Il est préoccupant de constater que la Charte s'applique uniquement aux activités gouvernementales (ce qui comprend les services de police publics), non pas aux activités non gouvernementales (les services de sécurité privés, par exemple), à moins que, dans le dernier cas, l'agent soit réputé agir au nom de l'État⁸. La multiplicité croissante du milieu du maintien de l'ordre soulève certaines questions : Quand faut-il considérer une personne comme un agent de l'État? Faut-il procéder à des réformes pour veiller à ce que toutes les formes de maintien de l'ordre (publiques et privées) reflètent les valeurs et les principes enchâssés dans la Charte?

Notre deuxième préoccupation est de savoir si le maintien de l'ordre sert le bien commun de la meilleure façon possible, ou reflète les valeurs démocratiques fondamentales telles « l'égalité devant la loi et la garantie de libertés civiles pour tous les citoyens et les citoyennes⁹ ». Étant donné que les services de maintien de l'ordre dans la société canadienne sont désormais multiples et variés, existe-t-il des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation efficaces en place pour veiller à ce que le maintien de l'ordre reflète les valeurs démocratiques fondamentales du Canada? Comme le souligne une observatrice de la responsabilisation des services de maintien de l'ordre : « [TRADUCTION] Il y a aujourd'hui moins de différences fondamentales qui justifient les distinctions établies entre les services de police publics et les services de sécurité privés [...] Les décideurs sont donc confrontés à la question de savoir si ce développement est vraiment préoccupant et, dans l'affirmative, comment y réagir.¹⁰ »

L'évolution que connaît le maintien de l'ordre signifie que les services de police publics n'ont plus le monopole de la prestation des services de sécurité. Outre les diverses questions relatives à la nature



et à la portée de ces changements, surgissent des questions sur la façon la plus adéquate de régir et de réglementer ces nouvelles formes de maintien de l'ordre. Certes, la gouvernance et la responsabilisation des services de police publics ont des antécédents historiques bien établis, mais ces mécanismes ne sont pas sans reproche. La responsabilisation démocratique des services de police publics donne lieu à certains questionnements, notamment au niveau des plaintes et préoccupations des citoyens et citoyennes concernant un maintien de l'ordre trop ciblé sur les minorités¹¹. En même temps, la croissance rapide des services de sécurité privés suppose que, dans ce contexte, les mécanismes de gouvernance et de responsabilisation, bien qu'ils existent déjà, n'ont pas fini d'évoluer. Certaines provinces ont pris des mesures pour combler ces lacunes (en témoignent les efforts législatifs consentis en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique), mais il reste beaucoup de travail à faire.

Dans le contexte contemporain du maintien de l'ordre, il existe des défis et des occasions pour l'exploration de nouveaux mécanismes de responsabilisation et de gouvernance qui servent au mieux le bien commun. Une réflexion critique sur le statu quo à l'endroit des services de police publics et des services de sécurité privés s'impose, ainsi qu'une étude des moyens qui permettraient de résoudre les problèmes de gouvernance et de responsabilisation qui se posent dans un contexte où il est de plus en plus difficile de distinguer entre les fonctions de deux formes de maintien de l'ordre apparemment différentes.

Comme l'illustre le rapport, les institutions de maintien de l'ordre n'ont pas encore ajusté leurs politiques et leurs pratiques par suite de l'émergence de *réseaux de maintien de l'ordre*. Il existe plusieurs raisons pour cela :

- L'industrie des services de sécurité privés n'est pas suffisamment organisée et dotée d'un leadership efficace en mesure de promouvoir sa professionnalisation.
- La plupart des forces policières publiques n'ont pas encore pleinement saisi les conséquences de la diversité croissante des prestataires de services de sécurité.



- Les gouvernements, par leurs institutions ou en tant qu'acheteurs de services de sécurité, n'ont pas veillé à ce que le maintien de l'ordre reflète les valeurs démocratiques.

Le présent rapport vise à favoriser, au sein des organismes et des gouvernements concernés par le maintien de l'ordre, une réflexion créative sur leur rôle au sein des réseaux de maintien de l'ordre qui existent actuellement au Canada. Nos recommandations s'adressent aux gouvernements, en leur qualité de législateurs, d'organes de réglementation et d'acheteurs de services de sécurité; aux organisations qui offrent des services de maintien de l'ordre publics ou privés, ce qui comprend les services de sécurité internes ou liés par contrat; et à ceux et celles qui reçoivent des services de sécurité achetés ou fournis dans le contexte du bien commun¹².

[TRADUCTION] En réalité, les services publics et privés de maintien de l'ordre continueront de coexister à moins que les uns ou les autres ne soient bannis tel qu'on l'a postulé. Comment peut-on alors saisir le meilleur des deux systèmes dans l'intérêt public et, tant qu'à faire, améliorer le système actuel de gouvernance et de responsabilisation de la police?

S. Eng, « Policing for the Public Good: A Commentary », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 328.

1.4 Les prémisses de la Commission du droit du Canada

Deux prémisses importantes orientent les travaux de la Commission du droit du Canada en la matière. Premièrement, comme beaucoup d'autres observateurs, nous pensons que le maintien de l'ordre n'est plus le monopole de la police¹³. Comme nous le décrivons brièvement dans cette introduction avant de développer cette question aux chapitres qui suivent, la société canadienne a connu une croissance des réseaux de maintien de l'ordre. En conséquence, il n'est plus nécessairement utile d'employer uniquement les notions de « public »



et de « privé », qui ont servi jusqu'ici à faire la distinction entre les divers prestataires de services de maintien de l'ordre, pour définir celui-ci.

Dans son rapport, la Commission du droit distingue la police, soit les institutions, et le *maintien de l'ordre*, soit l'activité ou la fonction. La police en tant qu'institution — la GRC, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal, l'Edmonton Police Service — se livre à l'activité du *maintien de l'ordre*, mais une gamme d'autres institutions et organismes en font autant. Le terme « police » s'entend trop souvent des institutions publiques, par exemple les agents de la paix en uniforme des services municipaux, provinciaux ou fédéraux, sans prendre en compte la multiplicité des organismes privés et publics qui exercent des fonctions de maintien de l'ordre ou des activités réglementaires. Autrement dit, la désignation juridique particulière des organisations ne nous informe guère sur ce qu'elles font vraiment. Le « maintien de l'ordre », en tant qu'activité, englobe un large éventail d'organisations et d'employés, parce qu'il est axé sur des tâches. Les services de police publics assurent le maintien de l'ordre, mais les agents de sécurité de divers niveaux, comme les enquêteurs médico-légaux, les experts en sinistres et les videurs, entre autres, en font autant. La Commission du droit du Canada retient donc la définition suivante du maintien de l'ordre : toute activité d'un particulier ou d'une organisation ayant le pouvoir légal de maintenir la sécurité ou l'ordre social au nom d'une collectivité ou d'une organisation, aux termes d'un contrat public ou privé, ou de lois, de règlements ou de politiques.

Notre seconde prémisse est que la législation, les politiques et les institutions de maintien de l'ordre n'ont pas suivi le rythme de la croissance des réseaux de police — c'est-à-dire qu'elles maintiennent une distinction entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Bref, il y a une rupture entre la réalité du maintien de l'ordre au Canada et la façon dont la législation et les politiques en matière de maintien de l'ordre y répondent. La législation continue d'utiliser des normes différentes pour réglementer ces deux groupes. L'industrie et les politiques en matière de maintien de l'ordre ne sont pas encore adaptées à la multiplicité du maintien de l'ordre.



Le présent rapport s'ajoute à un corpus documentaire constamment enrichi qui met en question l'idée reçue voulant que les services de police publics répondent aux infractions au droit public, au Code criminel, par exemple, tandis que les services de sécurité privés patrouillent des propriétés privées¹⁴. Une bonne part de notre droit fait le lien entre le secteur géographique visé et la fonction de maintien de l'ordre¹⁵. Notre système judiciaire tient souvent pour acquis que les biens *publics* sont protégés par des services de police *publics* parce qu'il y va de l'intérêt *public*. En revanche, les services de sécurité *privés* sont chargés de la sécurité des propriétés *privées*. Les tribunaux, selon la théorie de la compétence de l'agence d'État, ont retenu la fiction juridique selon laquelle les intérêts de l'État sont dissociables des intérêts privés¹⁶ et, qu'en conséquence, les normes et niveaux de responsabilisation des agents de police diffèrent de ceux des agents des services de sécurité privés.

1.5 Organisation du rapport

La première partie du rapport donne un aperçu général de la nature et de la portée du maintien de l'ordre dans le Canada contemporain. Le chapitre 2 brosse un tableau des institutions à l'intérieur desquelles s'exécutent actuellement les fonctions de maintien de l'ordre : les services de police publics, les services de sécurité privés et les formes hybrides de maintien de l'ordre. Au chapitre 3, nous examinons quelques-unes des grandes tendances sociales qui influent tant sur la police en tant qu'institution que sur le maintien de l'ordre en tant qu'ensemble de fonctions. Nous nous intéressons particulièrement à la croissance de l'industrie des services de sécurité privés et à la constitution de réseaux complexes de maintien de l'ordre. Nous illustrons le fait qu'il est de plus en plus difficile de distinguer les fonctions des services de police publics et celles des services de sécurité privés.

Dans la deuxième partie du rapport, nous examinons les cadres légal et réglementaire qui régissent actuellement les services de police publics et les services de sécurité privés. Le chapitre 4 aborde les principaux éléments du cadre juridique qui influent sur la manière dont le maintien de l'ordre est façonné et régi, dans le contexte, plus



particulièrement, de la *Loi constitutionnelle*, du Code criminel et de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au chapitre 5, nous nous penchons sur certains des modes particulièrement directs de réglementation du maintien de l'ordre, sous la forme de cadres de gouvernance et de responsabilisation ou d'exigences de formation. Ces deux chapitres révèlent que les cadres juridique, politique et de gouvernance n'ont pas suivi la multiplicité des services de maintien de l'ordre qui caractérise actuellement le contexte du maintien de l'ordre au Canada.

Dans le chapitre 6, Repenser le maintien de l'ordre au Canada, nous décrivons le leadership nécessaire pour mettre à jour les cadres légal et réglementaire concernant le maintien de l'ordre et proposons des recommandations. Le chapitre 7 conclut le rapport par une réflexion sur l'avenir du maintien de l'ordre au Canada.

-
- ¹ C. Emsley, *Policing and Its Context, 1750-1870*, Londres, MacMillan, 1983, ch. 4; P. Stenning, *Legal Status of the Police*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982, ch. 2.
 - ² C. Shearing, « The Relation between Public and Private Policing », dans M. Tonry et N. Morris (dir.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 399-434.
 - ³ L.J. Huey, R.V. Ericson et K.D. Haggerty, « Policing Fantasy City », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 140-208; R. Ericson et C. Shearing, « The Scientification of Police Work », dans G. Böhme et N. Stehr (dir.), *The Knowledge Society: The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*, Dordrecht, Reidel, 1986, p. 129-159.
 - ⁴ Pour un examen des différents aspects de l'industrie publique et privée des services de sécurité haut de gamme, voir : J.W.E. Sheptycki (dir.), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge, 2000.
 - ⁵ Le document de discussion de la Commission du droit du Canada intitulé *Enquête de sécurité* comprend une brève analyse de l'enquête de Weibo Ludwig. M. Ludwig était soupçonné d'avoir perpétré une série d'attaques « écoterroristes » sur des puits de pétrole en Alberta. La South Peace Crime Prevention Association a été créée dans la collectivité de Grande Prairie, en Alberta. L'Alberta Energy

Company, qui avait un intérêt direct dans le résultat de cette enquête, a fait don à l'association d'une forte somme et d'ordinateurs. Ce don a ensuite servi à financer l'enquête de la GRC. Bien que le tribunal ait conclu que le don n'avait pas compromis l'intégrité de l'enquête, cet exemple est, à tout le moins, un signal d'avertissement. Voir *R. v. Ludwig*, [2000] A.J. n° 509, p. 293.

- 6 P. Stenning, « Powers and Accountability of Private Police », *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 8, n° 3 (2000), p. 326.
- 7 C'est ce que reflète le large éventail de fonctionnaires désignés comme des « agents de la paix » à l'article 2 du *Code criminel du Canada*, éventail qui comprend, outre les agents de police, les maires, les shérifs, les huissiers, les gardiens de prisons, les agents des douanes, les préposés de l'accise, les agents des pêches, les pilotes d'avion et certains membres des forces armées.
- 8 J. Hermer *et al.*, « Policing in Canada in the Twenty-first Century: Directions for Law Reform », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 31.
- 9 S. Eng, « Policing for the Public Good: A Commentary », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 324.
- 10 *Ibid.*, p. 320.
- 11 *Ibid.*, p. 327.
- 12 I. Loader et N. Walker, « Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections between Policing and the State », *Theoretical Criminology*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 9-35.
- 13 Voir, par exemple : D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.
- 14 M. Kempa *et al.*, « Reflections on the Evolving Concept of "Private Policing" », *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 7 (1999), p. 197-224.
- 15 Stenning, *op. cit.* note 6.
- 16 Pour un examen exhaustif du droit relatif à la police et aux services de sécurité privés, voir : N.J. Groot, *Canadian Law and Private Investigations*, Toronto, Irwin Law, 2001.



Chapitre 2 Le maintien de l'ordre dans le Canada contemporain

2.1 Introduction

Le présent chapitre décrit les diverses institutions qui assurent actuellement le maintien de l'ordre : les services de police publics, les services de sécurité privés et les services de maintien de l'ordre hybrides (des institutions qui existent à la frontière entre les deux premières catégories). Bien que les distinctions entre ces institutions tendent à s'estomper, il est utile (et courant) d'examiner d'abord les activités de maintien de l'ordre du ressort de l'État et celles qui ne le sont pas.

Le maintien de l'ordre comprend des fonctions très diversifiées. La fonction d'application de la loi est devenue si routinière et si étroitement liée aux services de police publics qu'on a désormais tendance à les appeler « organismes d'application de la loi », comme si l'application de la loi était leur principale responsabilité et constituait l'essence même du maintien de l'ordre¹. Si ce fut le cas, ce ne l'est plus, et les services de sécurité publics, comme beaucoup d'autres organisations qui assurent le maintien de l'ordre, ont recours à un large éventail de stratégies et de pratiques parmi lesquelles figure l'application de la loi. Les autres fonctions sont notamment la surveillance (y compris les patrouilles), la collecte de renseignements, l'enquête, l'aménagement de l'environnement, y compris l'utilisation de barrières, de systèmes d'alarme et d'autres équipements (par exemple, les systèmes de contrôle d'accès électroniques). Les organisations de maintien de l'ordre déploient des technologies qui diffèrent selon leurs pouvoirs légaux, leur accès aux biens et leur contrôle de ces biens, ainsi que leurs rapports avec les personnes assujetties à leur autorité. Néanmoins, à cause de leur association historique avec le système de justice pénale, l'exécution des dispositions du Code criminel et d'autres lois pénales (par exemple,



les codes de la route et les lois concernant les boissons alcooliques) demeure un élément clé du rôle des services de police publics.

2.2 La taille des services de police publics (d'État)

La taille des forces policières publiques au Canada est généralement établie en fonction du nombre d'agents de police à l'emploi des quelque 350 services de police publics du pays. Il s'agit notamment de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et de la Sûreté du Québec (SQ)², ainsi que d'un grand nombre de services de police régionaux et municipaux de taille variable, certains (les services de police de Toronto et de Montréal) employant des milliers d'agents, d'autres, à peine une vingtaine. Bien que la GRC soit un service de police fédéral, plus de la moitié de ses agents assurent des services de maintien de l'ordre dans des provinces, territoires ou municipalités en vertu d'un contrat passé avec ces niveaux de gouvernement. En date du 15 juin 2005, il y avait 61 050 agents assermentés à l'emploi des services de police publics fédéraux, provinciaux, régionaux et municipaux, soit 1 agent de police par tranche de 529 Canadiens³.

En 2004, les dépenses des services de police se sont chiffrées à 8,8 milliards de dollars, ce qui représente une hausse de 4 p. 100 par rapport à 2003. Compte tenu de l'inflation, la hausse atteint 4,2 p. 100, soit une cinquième augmentation annuelle consécutive en dollars constants. Les 8,8 milliards de dollars affectés aux services de police en 2004 correspondent à 276 \$ par Canadien ou Canadienne⁴. Et depuis les événements tragiques du 11 septembre 2001, rien n'indique une éventuelle diminution des dépenses fédérales consacrées au maintien de l'ordre⁵.

Or, on demande aux services de police publics, comme à d'autres organisations du secteur public, de justifier l'affectation de leurs ressources. Depuis quelques années, en réponse à des pressions visant l'élargissement de leur éventail de services, notamment pour contrer les crimes nouveaux et émergents tels le crime organisé, les infractions informatiques et liées à l'Internet et le terrorisme, les services de police publics sont forcés de « rationaliser leurs services⁶ ». Au chapitre 3, nous



Dépenses totales de certains des services de police de plus grande et de plus petite taille au Canada

En 2004, les dépenses policières au Canada se sont chiffrées à 8,8 milliards de dollars, l'équivalent de 276 \$ par Canadien ou Canadienne. Ces dépenses comprennent les traitements, les salaires, les avantages sociaux et d'autres dépenses de fonctionnement telles le logement, le carburant et l'entretien; le contenu du budget de fonctionnement diffère toutefois d'un service de police à un autre. Voici un aperçu des dépenses de fonctionnement pour 2004 de certains des services de police de plus grande et de plus petite taille au Canada.

Services de police	Dépenses totales de fonctionnement
Dépenses fédérales pour le maintien de l'ordre et autres dépenses de la GRC	1,87 milliard \$
Toronto (Ontario)	739 861 175 \$
Police provinciale de l'Ontario	565 536 000 \$
Montréal (Québec)	442 746 603 \$
Calgary (Alberta)	219 716 747 \$
Peel Regional (Ontario)	220 401 701 \$
Halifax Regional (Nouvelle-Écosse)	43 681 551 \$
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)	26 327 277 \$
Brandon (Manitoba)	8 000 000 \$
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)	5 660 449 \$
Port Moody (Colombie-Britannique)	5 006 077 \$
Weyburn (Saskatchewan)	1 659 274 \$
Banff, GRC (Alberta)	1 196 494 \$
Qualicum Beach, GRC (Colombie-Britannique)	360 035 \$
Laird, PPO (Ontario)	84 163 \$

Centre canadien de la statistique juridique,
Ressources policières au Canada, 2005, Ottawa,
Statistique Canada, Centre canadien de la statistique
juridique, 2005, p. 20-21, 29 et 38-69.



approfondirons notre examen de cette tendance et plus particulièrement de la façon dont l'évolution des structures de gouvernance, y compris la rationalisation des ressources, a contribué à estomper les distinctions traditionnelles entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Signalons simplement ici qu'un modèle d'entreprise a commencé à caractériser la prestation des services de maintien de l'ordre au Canada.

Les services assurés par les forces policières publiques sont établis par les lois fédérales et provinciales qui dictent les fonctions de leurs agents. Ces fonctions, qui sont inscrites dans un cadre général, comprennent le maintien de la paix, le maintien de l'ordre, la détection des infractions et l'enquête, l'arrestation des contrevenants, la prévention du crime, l'aide aux victimes et aux autres personnes qui demandent de l'aide et l'aide à la poursuite des contrevenants⁷ — toute la gamme des fonctions du maintien de l'ordre. Les recrues sont normalement soumises à un processus de sélection, puis, une fois en poste, doivent répondre à de strictes exigences de formation visant à assurer leur adéquation physique et morale à l'emploi⁸. Les services de police publics sont généralement des organisations très embrigadées où la discipline, la loyauté, le service et la conformité sont extrêmement valorisés. Cependant, au fil de l'évolution de la notion de police publique, certaines traditions militaristes qui caractérisaient ces organisations ont commencé à évoluer vers un mode plus organique de gestion⁹.

2.2.1 L'évolution démographique

Au cours des années 1960, l'immigration a commencé à transformer la mosaïque ethnique, raciale, culturelle et religieuse des collectivités canadiennes. Au début des années 1960, la population canadienne était presque entièrement (97 p. 100) issue de l'immigration en provenance de l'Europe. En 1991, cette proportion avait chuté à 60 p. 100. Pendant ce temps, il y a eu augmentation progressive du nombre de minorités dites visibles, une tendance particulièrement prononcée dans les grandes villes canadiennes. Aujourd'hui, dans des villes comme Toronto et Vancouver, près de la moitié des citoyens et citoyennes sont membres d'une minorité visible. La société



canadienne contemporaine compte, de toute évidence, une population diversifiée ayant un mélange de traditions, de valeurs et de cultures¹⁰.

Les services de police publics du Canada ont réagi à cette évolution démographique en mettant en œuvre divers programmes et initiatives axés sur la diversité, notamment des politiques d'embauche propres à attirer des candidats et candidates issus de minorités visibles, des politiques de relations interraciales et de lutte contre le racisme, ainsi que des mesures favorisant la nomination de membres de minorités visibles au sein des organes directeurs de la police. Cependant, ces mesures ont leurs détracteurs qui doutent de leur efficacité à faire évoluer les attitudes de la police et de l'engagement réel des organisations envers les initiatives à l'intention des minorités visibles¹¹. Par exemple, malgré les efforts concertés visant à accroître la diversité au sein des services de police au Canada, la représentation des femmes, des membres des minorités visibles et des autres groupes ethniques ainsi que des Autochtones demeure nettement inférieure dans les rangs des forces policières à leur représentation dans les collectivités où celles-ci assurent le maintien de l'ordre¹².

Depuis quelques années, les services de police publics ont commencé à attirer des recrues un peu plus âgées, mûres et éduquées,

[L]’effectif masculin est toujours prédominant dans les professions policières. Le pourcentage des femmes dans ce domaine ne suit pas les mêmes tendances que le pourcentage des femmes dans la population active. Comme le révèlent les données du Recensement du Canada de 1996 [...], les femmes constituaient 46 p. 100 à la fois de la population active de l’ensemble du pays et des services publics. Chez les policiers, cependant, les femmes représentent 8,7 p. 100 des officiers et 12,8 p. 100 des sous-officiers, ce qui donne un pourcentage combiné de 12,5 p. 100 de tous les policiers.

Développement des ressources humaines Canada, *Analyse stratégique des ressources humaines des services de police publics au Canada*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, décembre 2001, p. 49.



qui ont occupé d'autres emplois avant de devenir agents de police¹³. À cause des contraintes économiques des années 1970 et 1980, qui ont limité la capacité des services de police de maintenir leurs niveaux d'embauche, plusieurs services aujourd'hui sont aux prises avec de graves pénuries de personnel d'expérience à promouvoir à des postes de gestion intermédiaires et supérieurs. Un autre facteur contribue à cette situation : la résistance de longue date au sein des forces policières publiques, au recrutement latéral (c'est-à-dire l'embauche à un grade autre que celui d'agent) dans les services de police. Cette tendance a toutefois été quelque peu atténuée par l'évolution vers le secteur d'emplois civil qui devaient jusque-là être occupés par des agents assermentés¹⁴.

Les données sur l'évolution de l'effectif des services de police depuis les années 1950 indiquent une baisse générale du nombre d'agents de police publics en uniforme par rapport au nombre d'habitants au Canada. Le nombre d'agents de police du ressort de l'État est toutefois un peu trompeur, car il existe en fait une foule d'autres fonctionnaires qui exercent des fonctions de maintien de l'ordre dans un sens plus large que celui qui est habituellement donné à ces fonctions, entre autres : la police des chemins de fer et autres moyens de transport en commun, les douaniers, la police des centrales hydroélectriques, les agents chargés des infractions provinciales, les agents de la faune, les gardes-chasse et les gardiens de parc.

Environ 400 gardiens de parc fédéraux protègent les parcs nationaux et les lieux historiques du Canada. Les gardiens de parc sont chargés de mettre en œuvre les mesures de gestion des ressources telles la gestion des incendies ou de la végétation, les évaluations environnementales, de même que les programmes d'application de la loi et de sûreté publique¹⁵. Dans le même ordre d'idées, les agents de conservation des provinces et territoires assurent l'application d'un large éventail de lois provinciales (ayant notamment trait à la faune, à la protection de l'environnement, aux forêts, aux jeux de hasard et à l'alcool, ainsi qu'à la circulation routière et hors route)¹⁶. De même, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a le mandat de recourir à l'exécution responsable pour promouvoir la sensibilisation et la conformité aux lois qu'elle administre, dont la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada¹⁷. Il existe en outre des « services de protection »



gouvernementaux (comme celui qui protège l'Assemblée législative de l'Ontario à Toronto) qui assument aussi des fonctions de maintien de l'ordre. Nous n'avons pas de données précises sur la taille de l'effectif de ces autres services de police publics au Canada (même s'ils ne sont généralement pas associés aux services de police publics), mais il n'est pas exagéré de les chiffrer à des milliers.

2.3 Les services de maintien de l'ordre non étatiques ou privés

Parallèlement aux services de police publics, et en coopération avec ceux-ci, œuvre une industrie de la sécurité privée en plein essor. À partir des années 1960 et 1970, on a observé l'émergence et la croissance fulgurante de fournisseurs de services de sécurité privés qui ont commencé à exercer des fonctions de maintien de l'ordre de plus en plus élargies. Comme l'indiquent de nombreuses études, l'effectif des services de sécurité privés au Canada est désormais au moins deux fois plus nombreux que celui des services de police publics¹⁸.

Un large éventail de fonctions de maintien de l'ordre sont exercées par des personnes à l'emploi de sociétés privées qui constituent ce qu'on appelle souvent des « services de sécurité privés » ou la « police privée »¹⁹. Ce secteur englobe diverses organisations et sociétés. Il y a, d'une part, une industrie de la sécurité vaste et variée en plein essor, composée d'entreprises qui vendent divers services de sécurité et de maintien de l'ordre à des clients à contrat et qu'on appelle « l'industrie de la sécurité à contrat ». Il s'agit entre autres d'entreprises de gardiennage, de détectives privés, de fabricants et d'installateurs de systèmes d'alarme et d'autres équipements, d'experts en sécurité informatique, de spécialistes de la protection personnelle, de services de chiens de garde, de services de transport de fonds par véhicule blindé, de juricomptables et de conseillers en sécurité.

Outre l'industrie de la sécurité contractuelle, il y a, d'autre part, au sein des services de sécurité privés un second secteur qui prend lui aussi de l'ampleur, celui qu'on appelle généralement la « sécurité interne ». Cette expression s'applique à tous les employés qui fournissent des services de maintien de l'ordre au nom de leur employeur direct, une société qui protège ses *propres* biens et intérêts.



Tableau 1 Services de sécurité privés au Canada, 1991-2001
Nombre d'employés des services de sécurité
par habitant

		Année		
		1991	1996	2001
Canada	Population	27 296 859	28 846 761	30 007 094
	Sécurité	46 651	50 164	78 919
	Par 100 000 hab.	171	174	263
Terre-Neuve-et- Labrador	Population	568 474	551 792	512 930
	Sécurité	865	846	1 428
	Par 100 000 hab.	152	153	278
Québec	Population	6 895 963	7 138 795	7 237 479
	Sécurité	13 725	12 421	17 102
	Par 100 000 hab.	199	174	236
Ontario	Population	10 084 885	10 753 573	11 410 046
	Sécurité	16 975	18 845	29 470
	Par 100 000 hab.	168	175	258
Manitoba	Population	1 091 942	1 113 898	1 119 583
	Sécurité	1 450	1 847	2 256
	Par 100 000 hab.	133	166	202
Saskatchewan	Population	988 928	990 237	978 933
	Sécurité	1 829	1 724	2 807
	Par 100 000 hab.	185	174	287
Colombie- Britannique	Population	3 282 061	3 724 500	3 907 738
	Sécurité	4 804	6 830	11 580
	Par 100 000 hab.	146	183	296

Statistique Canada, *Estimations annuelles de l'emploi, des gains et de la durée du travail, 1991-2001*, Ottawa, Statistique Canada, 2002, cité dans Trevor Sanders, « Rise of the Rent-a-cop: Private Security in Canada, 1991-2001 », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, n° 1 (janvier 2005), p. 182.

La plupart des services de sécurité internes ressemblent à ceux que vend l'industrie de la sécurité contractuelle. La décision d'acheter ces services auprès d'un fournisseur ou, au contraire, de les organiser à l'interne repose généralement sur une analyse coûts-avantages, sur des



préoccupations relatives au contrôle que la société peut exercer sur ces services ou encore sur le souci qu'elle a de son image de marque ou de sa réputation, plutôt que sur des écarts entre les services eux-mêmes ou leur incidence sur le personnel, la clientèle et le public.

Exemples d'activités de maintien de l'ordre menées par les services de sécurité privés

Patrouille mobile à pied	Surveillance de sécurité
Protection des biens	Protection personnelle
Appels de service	Maintien de l'ordre public
Intervention médicale/d'urgence	Patrouille routière
Arrestation (pouvoirs d'arrestation par un citoyen ordinaire)	Application de la loi (règlements, CCC [Code criminel])
Enquêtes criminelles	Préparation des dossiers soumis aux tribunaux
Conseils sur la prévention du crime	Service de véhicules blindés

C. Murphy et C. Clarke, « A Study of Policing and Security in Two Canadian Communities », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 224.

Sur le plan structurel, les services de sécurité privés tendent à être très différents de leurs homologues publics. Contrairement aux services de police publics, les sociétés de sécurité privées ont régulièrement recours au recrutement latéral. L'expérience, le niveau de scolarité, le degré de maturité, la formation et les compétences, ainsi que la spécialisation professionnelle sont beaucoup plus variés au sein de leur personnel qu'au sein de la plupart des services de police publics. Ces sociétés ne tendent pas non plus à limiter autant leur mission et leurs objectifs à la prévention et au contrôle du crime, et à l'application de la loi. Elles n'ont par ailleurs pas de liens institutionnels avec le système de justice pénale. Comme l'indiquent souvent les titres et descriptions de poste qu'elles utilisent, elles définissent plutôt le maintien de l'ordre en termes de prévention des pertes, protection des biens, sécurité personnelle et gestion du risque.



Elles considèrent le droit et le système de justice pénale comme deux des nombreuses ressources dont elles disposent pour atteindre leurs buts. Les sociétés de sécurité privées se spécialisent généralement dans certains types de fonctions de maintien de l'ordre (par exemple, le transport de fonds, le gardiennage, l'enquête, l'intervention en cas d'alarme et les services connexes, la protection des dirigeants ou les conseils en matière de sécurité), bien qu'elles aient tendance, depuis quelques années, à élargir et à diversifier leur offre de services.

Une autre caractéristique très importante des services de sécurité privés, surtout du point de vue des politiques publiques, est leur

[TRADUCTION] Rien qu'en 2000 et en 2001, Group 4 Falck a annoncé l'acquisition de dix entreprises en Allemagne (ADS Sicherheit Group, Top Control Group), en Hongrie (Bantech Security Rt.), en Autriche (SOS), en Finlande (SPAC), en République tchèque (BOS : Bankovi Ochranna Sluzba, a.s.), en France (OGS, EuroGuard), en Pologne (BRE Services) et en Norvège (Unikey AS). Et ce ne sont certes pas de petites entreprises. EuroGuard emploie 4 200 personnes, ADS, 1 200, et BOS, 1 200. En 1999, Securitas AB, qui employait déjà 210 000 personnes à l'échelle mondiale, a acquis Pinkerton, ce qui a enrichi son effectif de 117 000 personnes de plus aux États-Unis. Cette acquisition a été immédiatement suivie de celle de deux chefs de file de marchés régionaux des États-Unis : First Security Corp. et American Protective Services Inc., puis de l'achat de Smith Security Inc., de Doyle Protective Service Inc. et d'APG Security (rapport annuel de Securitas AB, 2000). En 2000, Securitas a fait l'acquisition de Burns, devenant ainsi du jour au lendemain un acteur de premier plan dans le plus vaste marché de la sécurité au monde. En 2001, Securitas a acheté Loomis Armored Car, une société ayant plus de 220 bureaux aux États-Unis et un effectif de 2 200 agents.

G.S. Rigakos, « Privatizing Policing: The Commodification of
(In) Security », *New Socialist*, vol. 41 (2003) p. 32.



caractère de plus en plus global et organisationnel²⁰. Non seulement les sociétés multinationales dominent l'industrie de la sécurité contractuelle, mais le secteur de la sécurité interne est en majeure partie au service de multinationales. Cela signifie que, premièrement, les services de sécurité privés, contrairement aux services de police publics, ont essentiellement un but lucratif. Bien que les services de police publics adoptent de plus en plus un modèle d'entreprise, les services de sécurité privés entrent dans le secteur du maintien de l'ordre avec des motivations mercantiles. Deuxièmement, l'émergence de sociétés multinationales de sécurité présente des défis sur le plan de la réglementation nationale des services de sécurité privés, du fait que ces sociétés sont souvent de propriété étrangère et hors de la portée du droit et des législateurs canadiens²¹.

2.3.1 L'effectif des services de sécurité privés

Comparativement à ce qu'on observe dans les services de police publics, les femmes semblent généralement mieux représentées dans l'industrie privée de la sécurité, bien que cette représentation varie selon le type de travail et l'entreprise. D'après une étude, de 1991 à 2000, environ 20 p. 100 des employés des services de sécurité au Canada étaient des femmes²². En 1993, une autre étude révélait que 34 p. 100 des agents de sécurité de Toronto étaient des femmes²³, tandis qu'une autre étude encore, portant sur une « entreprise d'application de la loi » privée qui se livre à des activités parapolicieres à risque élevé, indiquait que les femmes composaient seulement 8 p. 100 de l'effectif²⁴.

Sur le plan de la diversité, les estimations varient selon le secteur de l'industrie privée de la sécurité. Par exemple, des recherches, où la proportion d'agents de sécurité nés au Canada et à l'emploi de firmes liées par contrat sert d'indication partielle du niveau de diversité, révèlent qu'en 1980, 57 p. 100 des agents de sécurité de l'Ontario étaient nés au Canada²⁵, et que cette proportion était de 44 p. 100 à Toronto en 1993²⁶, et de 77 p. 100 pour les services parapoliciers en 2002²⁷. Des recherches comparatives indiquent qu'en 1998, 7,6 p. 100 des agents de police en uniforme de la communauté urbaine de Toronto étaient membres de minorités visibles, contre 23,9 p. 100 des agents des services parapoliciers de Toronto²⁸.



2.3.2 Le défi de recenser les services de sécurité privés et de les comparer aux services de police publics

La mesure de la taille et de la croissance du secteur des services de sécurité privés est une activité semée d'embûches. Tout d'abord, pour des raisons de rentabilité et d'efficacité, une bonne part des activités de sécurité privées est « imbriquée » dans des fonctions qui n'ont pas la sécurité pour objet premier²⁹. Donc, si on se borne à compter les personnes ayant une spécialisation professionnelle en sécurité — comme on compte les agents de police dans le secteur public —, on arrivera vraisemblablement à une très nette sous-estimation de la taille des services de sécurité privés³⁰. Pour des raisons d'ordre économique, la tendance observée dans le secteur privé depuis une vingtaine d'années est d'atteindre les objectifs de sécurité par la conception et l'utilisation de technologies plutôt que par la simple affectation de personnel. Il serait donc très trompeur d'établir la taille, la portée et les éventuelles répercussions sociales des services de sécurité privés en fonction de leur nombre d'employés.

La comparaison entre les services de sécurité privés et les services de police publics pose d'autres problèmes. Pour certains observateurs, on tendrait à donner une définition assez large des services de sécurité privés et une définition trop étroite des services de police publics, d'où des ratios spectaculaires entre les effectifs des services de sécurité publics et privés. Or, une telle comparaison peut induire en erreur à deux égards. D'une part, elle suppose que les agents des services de police publics sont les seuls fonctionnaires responsables du maintien de l'ordre, alors que dans les faits les fonctions de maintien de l'ordre sont exécutées par une foule d'autres employés de l'État, notamment les douaniers, les agents du revenu, les agents des pêches et les agents de la faune, ainsi que les inspecteurs des postes. Si nous élargissons la définition des services de police publics pour y englober tous les individus et organismes qui exécutent des fonctions de maintien de l'ordre, le ratio entre services de police publics et services de sécurité privés pourrait se neutraliser, voire s'inverser en faveur des services de police publics. D'autre part, si, au-delà du nombre de personnes qui font partie du personnel de sécurité interne ou contractuel, qu'elles portent l'uniforme ou non, nous recensons la myriade de videurs,



d'huissiers-audienciers ou d'employés de services de surveillance internes qui passent au crible des particuliers au moyen de banques de données, le nombre de personnes considérées comme des employés de l'industrie privée de la sécurité augmenterait³¹.

Outre les difficultés qu'il y a à comparer le nombre de policiers des secteurs public et privé, le fait de supposer que leurs activités sont qualitativement semblables pose lui aussi problème. Selon certains observateurs, en supposant qu'on puisse mesurer avec précision la *quantité d'activités de maintien de l'ordre* dans la société en *comptant le nombre de personnes* qui les accomplissent, on fait abstraction du fait que, pour une bonne part, la nature des services de sécurité privés diffère de celle des services de police publics. Par exemple, la croissance exponentielle de l'utilisation de caméras de surveillance dans le secteur privé donne lieu à des fonctions de maintien de l'ordre bien différentes, par exemple, des activités de patrouille menées par les services de police publics. De plus, le matériel de surveillance est maintenant intégré dans l'architecture physique des espaces où les services privés exercent leur surveillance³². Dans ces deux cas, le travail de l'agent de sécurité privé est très différent de celui de l'agent de police de l'État³³.

Cela dit, nous savons toutefois, d'après les études de marché et le recensement canadien, que le secteur des services de sécurité privés a connu une énorme croissance. Tout indique que cette croissance se poursuivra dans un avenir prévisible. Les services de sécurité privés font désormais partie intégrante de la société canadienne; ils sont vraisemblablement là pour rester et toute politique cohérente sur le maintien de l'ordre doit en tenir compte.

2.4 Les institutions de maintien de l'ordre hybrides

Entre les deux grandes catégories des services de police publics et de sécurité privés se situe une gamme d'institutions de maintien de l'ordre hybrides. En plus des fonctionnaires déjà mentionnés plus haut qui s'acquittent de fonctions liées au maintien de l'ordre partout au Canada, il existe de nombreuses organisations de maintien de l'ordre parrainées par des personnes morales à toutes fins pratiques « privées » (ou pour le moins différentes à d'importants égards des gouvernements), qui présentent néanmoins certaines caractéristiques



ou responsabilités « publiques » ou « gouvernementales ». Ces formes hybrides de maintien de l'ordre donnent à penser que la distinction traditionnelle entre institutions de maintien de l'ordre du ressort de l'État et celles relevant du secteur privé n'est pas aussi franche que la dichotomie public-privé ne le laisse supposer.

Les universités subventionnées par l'État comptent au nombre des institutions hybrides, tout comme les sociétés et organismes d'État et les sociétés qui fournissent des services contractuels aux installations publiques, telles les aéroports et les pénitenciers. Dans le milieu universitaire, ce sont souvent des agents spéciaux, des agents de sécurité internes ou des gardiens liés par contrat qui veillent à la sécurité des campus. Les agents spéciaux, dont le statut juridique est conféré par le gouvernement, ont des pouvoirs d'arrestation plus larges que les agents de sécurité, mais ne sont toutefois pas considérés comme des agents de police publics. « [TRADUCTION] Généralement, les agents spéciaux veillent à l'application de certains règlements ou lois gouvernementaux, et, en vertu de leur statut d'agent de la paix, se voient conférer des pouvoirs d'arrestation restreints et le pouvoir de délivrer des sommations³⁴. » Ils exercent leurs pouvoirs aux termes du Code criminel et de certaines lois provinciales concernant par exemple les boissons alcooliques, la sécurité routière et l'entrée sans autorisation³⁵.

Outre les agents spéciaux, plusieurs universités canadiennes embauchent des agents de sécurité internes ou contractuels. Les agents de sécurité internes des universités ne sont pas tenus de détenir une accréditation et se conforment uniquement aux politiques de l'université. En revanche, les agents de sécurité liés par contrat doivent être accrédités. Le Code criminel confère aux agents de sécurité internes et contractuels un pouvoir d'arrestation à titre d'agents des propriétaires; le cas échéant, ils peuvent aussi procéder à des arrestations en vertu des lois sur l'entrée sans autorisation. Les types d'arrangements de sécurité utilisés par les universités canadiennes sont très variés³⁶.

Au niveau municipal, les agents spéciaux exécutent souvent des « tâches réglementaires et d'application de base » qui, par le passé, auraient été uniquement du ressort des services de police publics.



[TRADUCTION] De 334 à 890 infractions criminelles sont signalées sur les campus [universitaires] chaque année; ces infractions comprennent le vol, l'agression sexuelle et le vol qualifié. Les modes de prestation des services, bien qu'ils visent des fins semblables, varient d'un campus à l'autre. À cause de l'absence de normes officielles, il est difficile d'assurer un niveau d'autorité et de qualification adéquats aux commettants. Les normes d'embauche, de sélection, de formation et régissant le matériel applicables aux agents spéciaux et aux agents de sécurité varient elles aussi d'un campus à l'autre.

E.J. Carroll, *A Report on University Campus Policing and Security in Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004.

Par exemple, des recherches révèlent qu'en 2002, il y avait en Nouvelle-Écosse 1 476 agents spéciaux qui s'acquittaient d'une « diversité de fonctions limitées de maintien de l'ordre ». Les agents chargés de l'application des règlements municipaux détiennent le pouvoir d'appliquer les règlements concernant entre autres le stationnement, le bruit, le contrôle des animaux et le tabagisme. Pour de nombreuses administrations municipales, cette façon de veiller à l'application de la réglementation est plus efficace et plus économique que le recours exclusif aux services de police publics³⁷. À Edmonton, le Caritas Health Group, qui supervise les activités de trois hôpitaux de la ville — Grey Nuns, Misericordia et General — est responsable de la gestion des agents spéciaux qui ont le pouvoir d'appliquer un éventail de lois (par exemple, la *Highway Traffic Act*, la *Mental Health Act*, la *Public Health Act*) dans les propriétés de Caritas³⁸.

Depuis les attaques terroristes de septembre 2001, toutes les centrales nucléaires doivent être dotées d'une force armée « d'intervention pour la sécurité nucléaire ». Dans certains cas, ce groupe est formé de membres des forces policières locales, mais il peut aussi compter des agents armés de services de sécurité privés habilités à exercer leurs fonctions en vertu de leur statut d'« agents spéciaux » ou par la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Environ 320 « agents »



assurent des services de maintien de l'ordre dans les centrales nucléaires du Canada³⁹.

Le Corps des commissionnaires est un autre exemple de service de maintien de l'ordre hybride. Fondé en Angleterre en 1859, le Corps est aujourd'hui une organisation internationale ayant des chapitres au Royaume-Uni, en Australie et au Canada. Le Corps canadien des commissionnaires est un organisme privé sans but lucratif qui emploie plus de 18 000 anciens membres des Forces armées canadiennes, de la GRC et d'autres organisations⁴⁰. Il assure à ses membres un emploi à temps plein ou partiel, grâce, surtout, à des contrats de sécurité conclus avec le gouvernement fédéral. Le Corps offre aussi des services de sécurité aux entreprises, aux industries, aux propriétaires et aux gouvernements provinciaux sous forme de patrouille, de contrôle de l'accès et de surveillance⁴¹.

L'Administration canadienne de la sécurité du transport aérien (ACSTA) a été créée le 1^{er} avril 2002, en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. L'ACSTA fait partie d'un ensemble complet d'initiatives en matière de sûreté de l'aviation d'une valeur globale de 2,2 milliards de dollars. Cette société d'État sans but lucratif est responsable de plusieurs services essentiels de sûreté de l'aviation en vertu de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sécurité du transport aérien*. De par son mandat, l'ACSTA est responsable d'un large éventail de services qui comprend notamment le contrôle des passagers et de leurs bagages à main, des bagages enregistrés et des personnes autres que les passagers dans les zones réglementées (les équipages, les traiteurs, le personnel d'entretien et les bagagistes); l'amélioration du système de laissez-passer aéroportuaires dans les zones réglementées; la supervision du programme des agents de la GRC à bord des aéronefs; les ententes de financement des aéroports⁴².

Ce n'est là qu'un bref aperçu des diverses organisations de maintien de l'ordre hybrides au Canada. On peut considérer que bon nombre des employés de ces organisations, qui s'acquittent d'un large éventail de fonctions de maintien de l'ordre, jouissent d'un certain statut public étant donné leur titre d'« agents spéciaux » qui leur confère un statut d'« agent de la paix » limité et des pouvoirs semblables à plusieurs égards à ceux dont sont investis les agents de police des services



publics. En outre, selon des données probantes, les gouvernements sont depuis longtemps d'importants clients du secteur des services de sécurité privés à contrat, et les contrats gouvernementaux représentent une proportion croissante du marché de ces services⁴³. À une époque où les gouvernements et les administrations publiques font de plus en plus appel à des sous-traitants pour la prestation de leurs services, la distinction entre services de police publics et services de sécurité privé tend à s'estomper.

2.5 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté une explication concise et partielle de la gamme d'institutions et de services de maintien de l'ordre dans la société canadienne contemporaine. Nous constatons qu'il existe un éventail complexe d'institutions de maintien de l'ordre privées, publiques et hybrides et, par ailleurs, qu'il est de plus en plus difficile de distinguer les fonctions de maintien de l'ordre de ces divers organismes les uns des autres, en raison surtout des nuances qu'apportent les formes hybrides de maintien de l'ordre à la dichotomie entre services de police publics et services de sécurité privés. Nous pouvons aussi constater, toutefois, l'existence d'écart importants entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Par exemple, les services de sécurité privés diffèrent des services de police publics quant à la formation et au niveau de scolarité de leurs employés, mais aussi du fait qu'ils sont issus de la tendance croissante à la marchandisation et à la privatisation de la sécurité, tandis que les services de police publics, bien qu'ils adoptent de plus en plus un modèle d'entreprise, sont des organismes publics sans but lucratif. Ces différences soulèvent d'importantes questions concernant les motivations divergentes des différentes agences de police publiques et privées de maintien de l'ordre. Elles suscitent aussi des questions quant à la responsabilisation et à ce qui constitue le bien commun : Qui est responsable des services de maintien de l'ordre nouveaux et émergents? L'évolution du maintien de l'ordre sert-elle nécessairement l'intérêt public? Nous reviendrons sur ces questions importantes dans nos recommandations, au chapitre 6.



-
- 1 C'est sans aucun doute pour cette raison qu'on estime généralement que le maintien de l'ordre est une fonction qui ne peut et ne doit être assurée que par les forces policières, qui sont munies de pouvoirs spéciaux d'application de la loi. On en vient ainsi à considérer l'application de la loi comme la seule fin du maintien de l'ordre plutôt que comme un moyen d'atteindre les objectifs du maintien de l'ordre : la sûreté, la sécurité (des personnes et des biens), l'ordre (la prévisibilité de la conduite humaine), la justice, etc. Voir R. Roberg et J. Kuykendall, *Police Organization and Management*, Pacific Grove (Californie), Brooks Cole Publishing Co., 1990.
 - 2 Bien que, techniquement, la Royal Newfoundland Constabulary soit un service de police provincial, ses activités sont en fait presque exclusivement confinées à la ville de St. John's.
 - 3 Centre canadien de la statistique juridique, *Les ressources policières au Canada, 2005*, Ottawa, Statistique Canada et Centre canadien de la statistique juridique, 2005, p. 11.
 - 4 *Ibid.*, p. 18.
 - 5 « Les dépenses fédérales pour les services policiers devraient augmenter dans les cinq prochaines années, en raison de l'engagement du gouvernement du Canada à améliorer la sécurité des Canadiens après les activités terroristes qui se sont produites aux États-Unis le 11 septembre 2001. » Centre canadien de la statistique juridique, *Les ressources policières au Canada, 2002*, Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, 2002, p. 21.
 - 6 Voir D. Cooley, « Introduction: Re-imagining Policing in Canada », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 8.
 - 7 Voir, par exemple : *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P-15, art. 42.
 - 8 Voir, par exemple : Gendarmerie royale du Canada, « GRC Recrutement », <www.rcmp-grc.gc.ca/recruiting/index_f.htm> (consulté le 9 décembre 2005).
 - 9 W. de Lint, *Shaping the Subject of Policing Autonomy: Regulation and the Police Constable*, thèse de doctorat, Toronto, University of Toronto, 1997; J. Deukmedjian, « Reshaping Organizational Subjectivities in Canada's National Police Force: The Development of RCMP Alternative Dispute Resolution », *Policing and Society*, vol. 13, n° 4 (2003), p. 331-348.



- 10 Le vieillissement de la population canadienne présente également des défis uniques aux services de police publics et aux services de sécurité privés. Actuellement, 12 p. 100 de la population canadienne est âgée de plus de 65 ans, une proportion qui devrait atteindre 24 p. 100 d'ici 2031. En plus de remplacer des forces policières vieillissantes, les organismes de maintien de l'ordre devront réagir à la peur du crime chez les personnes âgées (traditionnellement plus forte que chez les jeunes) et à la possibilité de compressions des budgets consacrés au maintien de l'ordre lorsque les gouvernements s'efforceront d'améliorer les services que nécessite une population vieillissante (les soins de santé, par exemple). Voir R. Linden, « The Impact of Demographic Change on Crime and Security », dans J. Richardson (dir.), *La police et la sécurité privée : perspectives d'avenir*, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, 2000, p. 166-168.
- 11 Voir P. Stenning, « Policing the Cultural Kaleidoscope: Recent Canadian Experience », *Police and Society*, vol. 7 (2003), p. 17-30.
- 12 *Ibid.*, p. 17-19.
- 13 R. Johnson, « You Say Recruit, I Say Cadet », *Pony Express*, Ottawa, Gendarmerie royale du Canada, Direction générale des affaires publiques et de l'information, vol. 20, n° 7 (1995), p. 15.
- 14 Voir, par exemple : The Conference Board of Canada, « Repositioning for the Future: Case Study on the RCMP Change Experience », Ottawa, The Conference Board of Canada, 2000.
- 15 Depuis 2001, les gardiens de parc n'enquêtent plus sur les infractions au *Code criminel du Canada* et les infractions au code de la route des provinces. Ces responsabilités relèvent désormais de la GRC.
- 16 Voir C. Murphy et C. Clarke, « A Study of Policing and Security in Two Canadian Communities », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 240.
- 17 L'Agence du revenu du Canada gère trois programmes d'enquête qui traitent de cas suspects présumés d'évasion fiscale, de fraude et d'autres infractions fiscales. Premièrement, le Programme d'indices et assistance assure le suivi des indices fournis par des citoyens qui ont exprimé leurs préoccupations. Deuxièmement, le Programme d'enquêtes criminelles a pour mandat d'enquêter sur les cas d'évasion fiscale, de fraude, de contrebande et d'autres inobservations sérieuses des lois fiscales. Troisièmement, le Programme spécial d'exécution effectue des vérifications et d'autres mesures d'exécution civiles en relation avec les activités présumées du crime organisé. Pour plus de détails, voir le site web de l'Agence de revenu du Canada, <www.cra-arc.gc.ca> (consulté le 9 décembre 2005).



- 18 Voir K. Swol, « Services de sécurité privés et services de police publics au Canada », *Juristat*, vol. 18, n° 13 (1998), n° 85-002XIF au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique. La fiabilité de ces estimations dépend cependant dans une grande mesure de qui on inclut dans les deux catégories. Voir M. Nalla et G. Newman, « Public versus Private Control: A Reassessment », *Journal of Criminal Justice*, vol. 19 (1991), p. 537-547.
- 19 Pour un survol de ce secteur au Canada, voir R. Gerden, *Private Security: A Canadian Perspective*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 1998.
- 20 Cette question comporte deux aspects importants : le contrôle exercé par des intérêts étrangers sur les entreprises privées de sécurité ayant des activités au Canada, ainsi que les activités transnationales des entreprises privées de sécurité. Sur ce dernier aspect, voir L. Johnston, « Transnational Private Policing: The Impact of Global Commercial Security », dans J.W.E. Sheptycki (dir.), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge, 2000, p. 21-42.
- 21 Ce problème s'est notamment posé pour le juge Krever lorsqu'il présidait la Royal Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information en Ontario, à la fin des années 1970. Ses tentatives d'enquête sur les activités des détectives privés qu'on soupçonnait de divulgation de renseignements confidentiels ont été contrecarrées par le fait que les sociétés qui employaient beaucoup de ces détectives n'étaient pas établies au Canada et ont refusé d'acquiescer aux demandes d'assister aux audiences dans ce pays. Voir le rapport de la Commission, 3 vol., Toronto, Queen's Printer, 1980.
- 22 T. Sanders, « Rise of the Rent-a-cop: Private Security in Canada, 1991-2001 », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, n° 1 (janvier 2005), p. 182.
- 23 B.H. Erickson, *People Working in the Toronto Private Contract Security Industry*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, Secteur de la police, de l'application de la loi et de l'interopérabilité, 1993.
- 24 G. Rigakos, *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 85.
- 25 C. Shearing, M. Farnell et P. Stenning, *Contract Security in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1980, p. 141.
- 26 Erickson, *op. cit.* note 23, p. 15.
- 27 Rigakos, *op. cit.* note 24, p. 85.
- 28 *Ibid.*, p. 94.



- ²⁹ Par exemple, si un commis de magasin de détail exécute généralement des fonctions de vente, il peut aussi très bien avoir des responsabilités en tant que première ligne de défense contre le vol à l'étalage. Voir C. Shearing et P. Stenning, « Say 'Cheese!': The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse », dans C. Shearing et P. Stenning (dir.), *Private Policing*, Newbury Park, Californie, Sage Publications, 1987, p. 317-323.
- ³⁰ Il faut toutefois remarquer que cette « imbrication » du maintien de l'ordre n'est pas étrangère au secteur public. Voir Nalla et Newman, *op. cit.* note 18.
- ³¹ Stenning, *op. cit.* note 11.
- ³² *Ibid.*
- ³³ Dans son étude sur la parapolice de Toronto, Rigakos rapporte qu'une entreprise privée de sécurité emploie même des éléments de la voie publique (panneaux routiers publics, garde-corps, etc.) pour dresser la cartographie numérique de la ville au moyen de balises de point de contrôle. Les gardes de sécurité se servent de ces points de contrôle et d'occurrences précodées numériquement dans des portfolios qu'ils emportent avec eux pour décrire leurs patrouilles d'une façon préformatée. Les rapports produits par ce moyen sont ensuite remis aux clients à titre de preuve d'activité de maintien de l'ordre. En l'occurrence, l'architecture physique de la ville sert de mécanisme permettant de mettre en œuvre une surveillance constante, puis de la revendre au client consommateur. Voir Rigakos, *op. cit.* note 24.
- ³⁴ Murphy et Clarke, *op. cit.* note 16, p. 222.
- ³⁵ Voir E.J. Carroll, *A Report on University Campus Policing and Security in Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004.
- ³⁶ Par exemple, les universités de l'Alberta, de la Saskatchewan, de Toronto et de Waterloo emploient toutes des agents spéciaux, tandis que les universités de Colombie-Britannique, de Winnipeg, York, Bishop's, du Nouveau-Brunswick, Dalhousie et Memorial ont toutes des services internes, tandis que McGill engage des services de sécurité à contrat. Voir Carroll, *ibid.*
- ³⁷ Murphy et Clarke, *op. cit.* note 16, p. 222.
- ³⁸ *Ibid.*, p. 241.
- ³⁹ B.W. Robertson, *The Training of Private Security Protective Services Personnel in Canada, 2004: Overview and Analysis*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004.

- ⁴⁰ Certaines divisions du Corps recrutent également des personnes ayant une expérience connexe ou un diplôme d'un programme reconnu en droit et sécurité.
- ⁴¹ En 1945, le Corps canadien des commissionnaires a fait des démarches auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en vue d'obtenir une dispense spéciale. En conséquence, le Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères, conseils et commissions de la fonction publique fédérale de donner la priorité au Corps pour tous les contrats de services de sécurité. C'est ce qu'on appelle le droit de premier refus, ce qui signifie que tous les contrats de sécurité du gouvernement fédéral sont d'abord offerts au Corps des commissionnaires. Selon la disponibilité de son personnel, le Corps peut accepter ou refuser le contrat. Actuellement, 20 p. 100 des contrats fédéraux sont offerts par la suite à d'autres organisations de sécurité. Le Conseil du Trésor du Canada a examiné le « droit de premier refus » en 1996 et l'a réinstauré pour cinq ans. En 2000, après un examen par le Vérificateur général du Canada, ce droit a été renouvelé pour une autre période de cinq ans. Le Conseil du Trésor a renouvelé ce principe une autre fois en 2004. La position du Corps sur le marché ne fait pas l'unanimité. Le Corps est d'avis que le droit de premier refus est une politique rationnelle parce qu'elle assure un revenu durable à certains anciens combattants, qu'elle offre des services de qualité à prix concurrentiels et qu'elle maintient l'entente tacite selon laquelle l'armée et la GRC soutiennent leurs membres et en prennent soin. Pour leur part, les firmes de sécurité du secteur privé affirment que le droit de premier refus équivaut à une concurrence déloyale. Un autre problème vient du fait que le statut d'agence de maintien de l'ordre quasi publique soulève des questions quant à l'absence d'obligation de rendre des comptes au gouvernement et au public, notamment parce que le Corps n'est pas soumis aux réglementations provinciales. Voir Murphy et Clarke, *op. cit.* note 16.
- ⁴² Les aéroports ont la responsabilité de conclure des marchés avec les organismes de maintien de l'ordre locaux pour assurer le maintien de l'ordre en relation avec la sûreté de l'aviation aux aéroports, mais aux termes d'accords de contribution, l'ACSTA finance les aéroports tenus par la réglementation de Transports Canada de maintenir une présence policière accrue.
- ⁴³ Voir J. Hermer *et al.*, « Policing in Canada in the Twenty-first Century », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 47 et note 106.



Chapitre 3 Les réseaux de maintien de l'ordre

3.1 Introduction

Le maintien de l'ordre au Canada et de par le monde est en évolution : alors que les services de police publics fournissaient naguère presque tous les services de maintien de l'ordre, aujourd'hui, une gamme d'organisations des secteurs public et privé se partagent nombre de ces fonctions. La notion de « privatisation » peut nous être utile pour cerner l'évolution de la nature du maintien de l'ordre dans la société contemporaine, mais elle demeure restrictive. Il est de plus en plus difficile, étant donné la complexité des *réseaux* de maintien de l'ordre qui intègrent des fournisseurs de services de sécurité publics et privés, de distinguer le public du privé. Ce qu'on observe dans plusieurs régions urbaines, par exemple, ce ne sont pas deux ordres de services distincts, mais un *continuum* d'organisations responsables du maintien de l'ordre : des services de police publics retiennent les services de sociétés de sécurité privées; des sociétés de sécurité privées aident à financer les enquêtes des services de police publics; des services de sécurité privés règlent des plaintes qui, jadis, étaient du ressort exclusif des services de police publics; des services de police publics et des sociétés de sécurité privées collaborent à la tenue d'enquêtes; des organisations privées embauchent des services de police publics pour assurer la sécurité lors d'événements privés¹. En outre, la notion de maintien de l'ordre (public et privé) est de plus en plus considérée comme un bien négociable².

Dans le présent chapitre, nous examinons le continuum du maintien de l'ordre ou, vu autrement, l'estompement progressif des frontières entre le public et le privé dans la société contemporaine. L'élargissement des services de sécurité privés et les pressions dont font l'objet les services de police publics pour accroître la rentabilité de leurs services s'insèrent dans le contexte qui a favorisé l'émergence



[TRADUCTION] Il est maintenant presque impossible de déceler une seule fonction ou responsabilité des services de police publics qui ne soit pas, quelque part et dans certaines circonstances, assurée et exécutée par la police privée dans les sociétés démocratiques. De nos jours, les décideurs se résignent à l'idée que pour être efficace, toute activité de maintien de l'ordre nécessitera probablement une combinaison, une collaboration ou un « réseautage » entre fournisseurs des secteurs public et privé, et que les responsabilités de ces divers fournisseurs seront sans doute difficiles sinon impossibles à délimiter clairement.

P. Stenning, « Powers and Accountability of Private Police », *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 8, n° 3 (août 2000), p. 328.

de réseaux de maintien de l'ordre. Il y a cependant d'autres facteurs qui ont contribué à façonner le contexte actuel : l'émergence des propriétés privées de masse, celle des aires communautaires, et l'évolution des rapports de gouvernance, y compris la marchandisation croissante du maintien de l'ordre.

3.2 Les propriétés privées de masse

Jusqu'à tout récemment, on s'entendait généralement sur le fait que la responsabilité du maintien de l'ordre dans la société était partagée entre les services de police publics et d'autres intervenants en fonction des biens à protéger. Au sens large, les services de police publics étaient responsables du maintien de l'ordre dans les édifices et lieux publics, tandis que les propriétaires d'immeubles privés étaient responsables de la sécurité de leur propriété. Bien sûr, la répartition des responsabilités n'était pas aussi nette que cet énoncé le laisse supposer. Quand un crime se produisait dans une propriété privée, le propriétaire pouvait (mais ne le faisait certes pas toujours) demander l'intervention des services de police publics. De plus, dans certaines circonstances particulières, si les services de police publics apprenaient que quelqu'un était entré sans autorisation dans une propriété privée, ils



pouvaient intervenir dans cette propriété même sans l'invitation ou le consentement du propriétaire³.

Ces arrangements pour le maintien de l'ordre reposaient sur le postulat que les propriétés publiques — les rues, les parcs, les routes et les marchés, par exemple — étaient des espaces publics et qu'il convenait dès lors que les services de police publics y maintiennent l'ordre, tandis que les propriétés privées étaient des espaces privés et qu'il convenait dès lors que le propriétaire y assure le maintien de l'ordre⁴. À partir des années 1960 environ, une nouvelle forme de propriété a vu le jour, la « propriété privée de masse », notamment dans les centres urbains. Cette nouvelle forme de propriété mettait en question bon nombre de postulats sur lesquels reposait la répartition habituelle des responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

On appelle « propriété privée de masse » une propriété appartenant à des intérêts privés, mais qui est tout de même d'utilité publique au sens où la plupart sinon la totalité des membres du grand public sont généralement et habituellement invités, voire encouragés, à la fréquenter, gratuitement ou non⁵. L'exemple classique de ce genre de propriété est le centre commercial intérieur, devenu un élément incontournable du paysage urbain⁶. Dans certains cas, ces centres commerciaux ont remplacé des îlots entiers de petites propriétés privées individuelles (commerces ou habitations) qui avaient une façade sur la voie publique et où le maintien de l'ordre était assuré par les services de police publics⁷. Il semble fondé de dire que, comme ces propriétés privées de masse sont sur le plan juridique des propriétés privées (appartenant à des intérêts privés), que la responsabilité d'y maintenir l'ordre ne relève pas au premier chef des services de police publics; or, le caractère public de l'utilisation de ces propriétés et le fait qu'elles s'apparentent davantage à des lieux publics qu'à des espaces privés amènent à douter de la validité de ce postulat⁸. De plus, on associe fréquemment à ces lieux des effets de « débordement », c'est-à-dire des problèmes de maintien de l'ordre supplémentaires, notamment le contrôle de la circulation et des foules, que les activités qui s'y déroulent sont susceptibles de causer dans les espaces publics adjacents. Dans ce contexte, on se demande souvent si la responsabilité et le coût du maintien de l'ordre devraient



[TRADUCTION] Le West Edmonton Mall [...] est le plus vaste centre commercial au Canada, avec ses deux parcs d'amusement intérieurs et son aquarium de mammifères marins. Sa composition lui attribue les caractéristiques d'une ville. On y trouve des établissements détenteurs d'un permis d'alcool et des commerces de détail; sa population moyenne est de 60 000 personnes par jour et augmente jusqu'à 200 000 personnes le samedi; chaque soir, 10 000 personnes consomment de l'alcool dans son voisinage. Le service de sécurité reçoit en moyenne 40 000 appels de service par an, ce qui n'a rien d'étonnant. Le service de sécurité emploie 50 agents auxquels il confie un éventail de tâches qui comprend la patrouille à pied, la patrouille à vélo, la patrouille en véhicule motorisé, la surveillance à l'insu, le renseignement de l'escouade anti-gang, les communications et la surveillance par télévision en circuit fermé.

C. Murphy et C. Clarke, « Policing Communities and Communities of Policing: A Comparative Case Study of Policing in Two Urban Communities », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 243.

être assumés par les services de maintien de l'ordre de l'État ou par les propriétaires de ces lieux.⁹

Nous avons observé une croissance exponentielle de ces propriétés privées de masse dans les centres urbains du Canada¹⁰. Il y a de plus en plus de lieux de ce genre où les membres du grand public ont l'habitude de magasiner, de se divertir et d'obtenir des services. Comme en témoigne la description, dans l'encadré ci-dessus, des activités de maintien de l'ordre au West Edmonton Mall, dans ce type de propriétés, le maintien de l'ordre est principalement assuré par des agents de sécurité privés qui exercent l'autorisation légale des propriétaires qui retiennent leurs services. Le maintien de l'ordre d'une part croissante de la vie publique relève donc maintenant du secteur privé plutôt que des services de police publics, d'où la nécessité grandissante d'adopter des mesures visant à ce que le



maintien de l'ordre reflète l'intérêt public général plutôt que l'intérêt particulier et généralement commercial des propriétaires et de leurs locataires. En outre, le niveau de maintien de l'ordre dans ces secteurs est déterminé non pas d'après une norme vérifiable, mais bien par les contraintes et priorités financières de la société propriétaire.

Un autre exemple lié à l'émergence des propriétés privées de masse illustre la difficulté grandissante de délimiter espaces publics et privés : le recours par les sociétés de développement commercial (SDC) à des services de maintien de l'ordre privés. Les SDC sont en général mises sur pied par les administrations locales pour fournir aux entreprises le cadre institutionnel nécessaire à la prise de mesures qui contribuent au développement de leurs affaires (par exemple, de nouvelles places de stationnement, l'embellissement des rues — plantes, bancs publics — et des travaux d'entretien et de sécurité généraux)¹¹. Dans certains cas, les SDC incluent, au nombre de leurs fonctions, les services de sécurité privés. À Vancouver, par exemple, plusieurs SDC ont recouru à des services de sécurité privés pour donner une impression de sûreté dans leur secteur au moyen de mesures de dissuasion des « comportements contraires à l'ordre public » et de prévention des actes criminels¹². Or, bien que les services de sécurité privés soient engagés sous contrat par des entreprises privées, leurs activités débordent inévitablement sur les voies publiques adjacentes. Ainsi, les agents de prévention des pertes au service de la SDC dans le secteur de la rue Granville à Vancouver ne se limitent pas aux activités traditionnellement dévolues aux « enquêteurs privés » des magasins (l'intervention en cas de vol à l'étalage); ils pratiquent aussi la surveillance à l'insu de présumés criminels et offrent des services généraux de prévention du crime liés au vol à l'arraché et au vol de biens dans les voitures. Souvent, les agents de prévention des pertes collaborent avec les services de police publics de la localité pour mener des opérations d'infiltration (par exemple pour prendre sur le fait des individus qui volent des biens dans les voitures d'un parc de stationnement) et remplissent même des rapports à la Couronne pour les agents qui interviennent dans les cas de vol à l'étalage et de vandalisme¹³.

L'idée que la responsabilité du maintien de l'ordre dans les propriétés privées de masse incombe au premier chef au propriétaire



(généralement une grande société de développement qui possède ou gère, ou les deux, la propriété pour les détaillants locataires) ne semble pas compatible avec la notion voulant que la responsabilité du maintien de l'ordre dans les lieux publics incombe au premier chef aux services de police publics et reflète l'intérêt public général. Pourtant, les sociétés propriétaires ont généralement de bonnes raisons de vouloir en contrôler le maintien de l'ordre et de recourir à des services de sécurité privés à cette fin. De plus, les services de police publics, au cours des années où les propriétés privées de masse ont connu la plus forte croissance, ont fait face à de lourdes compressions budgétaires et n'étaient souvent pas en mesure d'assumer la responsabilité du maintien de l'ordre dans ces lieux.

3.3 Les aires communautaires

Parallèlement et étroitement liées aux propriétés privées de masse — où les membres du grand public se livrent à toutes sortes d'activités dans des propriétés privées —, d'autres formes de propriétés ont aussi vu le jour et posé des défis semblables, mais non identiques, sur le plan des politiques de maintien de l'ordre. Il s'agit de divers types de propriétés communautaires où des collectivités souvent d'assez grande taille vivent, travaillent ou se divertissent. Ces propriétés diffèrent des propriétés privées de masse que nous venons de décrire du fait qu'elles sont réservées à un groupe restreint de membres plutôt que d'être accessibles au grand public. L'exemple classique de ce type de propriétés est l'« ensemble résidentiel protégé », où un groupe particulier de résidents vivent dans un complexe ceint d'une clôture et protégé par des gardiens contre l'entrée sans autorisation de personnes non invitées¹⁴. Il existe beaucoup d'autres exemples moins extrêmes de ce genre de propriétés : les immeubles résidentiels dont l'accès est protégé par un système de sécurité, les ensembles résidentiels publics, les clubs et complexes sportifs et récréatifs, ou encore les divers campus universitaires ou collégiaux.

Si ces formes de propriétés possèdent plusieurs caractéristiques des formes classiques de propriétés privées de masse — c'est généralement une société qui en est propriétaire et gestionnaire et c'est principalement le personnel de services de sécurité privés qui y maintient l'ordre dans l'intérêt de la société propriétaire ou des



membres —, elles en diffèrent par un aspect important : comme elles ne sont pas ouvertes au grand public, on a tendance à les considérer moins comme des lieux publics et davantage comme des enclaves privées, bien que communautaires. Par conséquent, les arguments en faveur de la prestation du maintien de l'ordre dans ces lieux par des services de police publics ne sont pas aussi solides que dans le cas des propriétés privées de masse décrites plus haut. De fait, ces propriétés peuvent faire complètement abstraction des services de police publics : aux États-Unis, certaines enclaves privées emploient leurs propres forces policières déléguées privées.

Bien que ces espaces ne soient pas entièrement consacrés à la « vie privée », ils ne sont pas non plus des lieux publics à part entière. Ce sont des aires communes ou communautaires¹⁵. Tout comme il y a un intérêt public à favoriser et à protéger les conditions qui rendent la vie privée possible, il y a aussi un intérêt public à promouvoir les conditions qui rendent possible la vie communautaire pourvu qu'elle ne compromette pas l'intérêt public. En témoigne notamment la possibilité de former des clubs où des groupes de personnes jouissent d'une vie collective.

Dans le contexte canadien, les recherches révèlent diverses dimensions du maintien de l'ordre dans ce genre d'aires communautaires. À Toronto, par exemple, la société privée de services de sécurité Intelligarde International a conclu des contrats pour assurer le maintien de l'ordre dans les propriétés de Cityhome, une « société subventionnée par les deniers publics » qui supervise les logements sociaux de la ville et de la Metropolitan Toronto Housing Association. Ces contrats s'ajoutent à ceux qu'elle a passés avec la Toronto Parking Authority, Peel Living et la Toronto Economic and Development Corporation. Au total, Intelligarde est responsable du maintien de l'ordre dans une portion considérable du centre-ville qui représente, comme le souligne un observateur, « [TRADUCTION] [p]lus de trois kilomètres carrés d'immeubles de grande hauteur, de voies piétonnières et de routes, ainsi que plus de 30 000 personnes de la classe ouvrière au cœur de Toronto¹⁶ ».

En plus d'appliquer la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, le personnel d'Intelligarde est responsable de régler divers autres problèmes qui



surviennent dans les logements sociaux, les cas de personnes de passage et sans abri, les problèmes de drogue et de prostitution et les activités des gangs¹⁷. La société tient également à jour une base de données des personnes faisant l'objet d'un avis d'interdiction d'accès, où figurent le nom de la personne, son adresse et les détails de l'infraction, ainsi que des renseignements détaillés sur le lieu de l'infraction et « [TRADUCTION] le sexe, la taille, le poids, la couleur des cheveux, le style de coiffure et même la tenue vestimentaire du contrevenant¹⁸ ». Certes, cet exemple porte sur le maintien de l'ordre dans un lieu privé, mais il y a également un effet de débordement du fait que les fonctions de maintien de l'ordre d'Intelligarde englobent des espaces publics et une certaine notion de l'intérêt commun.

En général, ces nouveaux espaces en sont venus à constituer la base institutionnelle de nouvelles sources d'autorité pour des activités de maintien de l'ordre¹⁹. Ces lieux où le maintien de l'ordre n'est pas du ressort de l'État — les ensembles résidentiels protégés, les centres commerciaux, les complexes récréatifs, les copropriétés, les stations de villégiature, les centres de divertissement — constituent le principal marché des services de sécurité privés et de leurs agents, qu'ils soient sous contrat ou internes²⁰. Dans ces espaces, le maintien de l'ordre est parfois, mais pas toujours, assuré en fonction d'intérêts privés à la définition étroite. Souvent, l'intérêt privé chevauche l'intérêt public, de sorte que le mode de maintien de l'ordre contribue directement au bien commun, par exemple dans le cas d'agents de sécurité d'un ensemble résidentiel protégé ou d'un centre commercial qui promeuvent la conformité à la réglementation de l'État sur la circulation, notamment les limites de vitesse²¹. Si les services de police publics ne sont pas aussi efficaces dans leur promotion de la conformité dans les zones publiques adjacentes, l'accès à ces types de bien commun sera donc meilleur à l'intérieur des limites de la propriété qu'à l'extérieur de celles-ci.

3.4 L'évolution des rapports de gouvernance

Depuis 20 ans, l'évolution des opinions par rapport à la gouvernance a eu de profondes répercussions sur les stratégies de lutte contre la



criminalité, notamment sur la nature et la portée du maintien de l'ordre. En outre, on pensait que les agents de l'État étaient, jusqu'à récemment, presque exclusivement des fonctionnaires. Autrement dit, les agents de l'État étaient des personnes embauchées par l'État pour travailler comme employés d'organismes d'État. Ce n'est plus toujours le cas. Aujourd'hui, les fonctionnaires, dont les policiers, travaillent en partenariat avec une diversité d'entreprises et d'organismes sans but lucratif qui s'emploient, sous la direction de l'État, à promouvoir des objectifs définis par lui. Cela peut se faire sur une base contractuelle ou volontaire.

Une des caractéristiques essentielles de cette évolution, reconnue dans l'emploi de l'expression « gouvernance au-delà du gouvernement », est que ce qu'on multiplie, en l'occurrence, ce ne sont pas les auspices sous lesquels s'effectue le maintien de l'ordre, mais les agences et agents qui participent à la concrétisation des objectifs du gouvernement.

C'est à ces changements, par exemple, que renvoie, au sens le plus général, l'expression « maintien de l'ordre communautaire ». L'émergence d'une nouvelle philosophie de maintien de l'ordre communautaire, au cours des décennies 1980 et 1990, découle de la prise de conscience du fait qu'on ne pouvait plus s'attendre à ce que les services de police publics assument l'entière responsabilité du maintien de l'ordre²². Par ailleurs, pour d'aucuns, les services de police publics qui patrouillaient les rues en voiture s'étaient trop éloignés des collectivités qu'ils desservaient et il leur fallait rétablir le contact avec la collectivité. Plusieurs organisations policières ont réagi en réaffectant leurs patrouilles mobiles à la patrouille à pied²³. Or, ce redéploiement n'allait manifestement pas à lui seul permettre l'atteinte des résultats escomptés; on a donc favorisé l'établissement de « partenariats » de maintien de l'ordre entre les services de police publics et d'autres organismes du gouvernement, ainsi qu'avec des organisations, groupes et particuliers du secteur privé²⁴.

Les membres des services de police publics eux-mêmes ont eu des réactions mitigées face à ces propositions de réforme. Beaucoup d'agents soutenaient que ces propositions de maintien de l'ordre communautaire correspondaient à ce que la police avait toujours fait.



[TRADUCTION] L'innovation la plus radicale de notre temps, c'est le recours par l'État aux marchés publics et privés pour la prestation des biens publics. Les États post-industriels continuent de financer des biens publics, mais ils ont marqué un recul quant à la prestation directe de ces biens à leurs citoyens et citoyennes. Certains stimulent assez délibérément la création de marchés publics, où des fournisseurs de biens publics se font directement concurrence pour des fonds publics. L'État post-industriel est de plus en plus un partenaire et un entrepreneur qui travaille de pair avec d'autres institutions — privées ou publiques — à établir les conditions dans lesquelles d'autres produisent les biens publics. L'État passe des contrats pour l'exécution des travaux qu'il considère réalisables efficacement par d'autres, qu'il s'agisse de l'entretien de bases militaires, du maintien de l'ordre, de l'aide au développement, de la formation militaire, de la gestion des prisons, de l'administration des écoles, de la sécurité des aéroports ou de la prestation des soins de santé. On espère et on promet que la logique des marchés amènera le régime de concurrence à accroître le niveau d'efficacité. Cette transformation du mode de fonctionnement de l'État — par l'intermédiaire des marchés plutôt qu'à titre de gestionnaire et exploitant — est le changement le plus significatif jamais survenu depuis la création de l'État bureaucratique rationnel et efficace il y a un siècle.

J. G. Stein, « The Cult of Efficiency », dans *The 2001 Massey Lectures*, Toronto, Anansi, 2002, p. 66.

D'autres arguaient que le maintien de l'ordre communautaire — et la croissance des services de sécurité privés qui l'accompagnait — n'était qu'une réaction à l'insuffisance de fonds des services de police publics à laquelle on pourrait remédier en améliorant le financement de la police d'État. D'après eux, il fallait continuer de considérer le maintien de l'ordre comme le travail de la police, un travail qui



nécessite une expertise et des compétences particulières, et il n'était pas prudent de partager les responsabilités du maintien de l'ordre avec des organisations du secteur privé ou des groupes communautaires sans formation dans le contexte d'une approche axée sur le partenariat²⁵.

La difficulté d'obtenir un engagement communautaire substantiel et de longue durée était un autre obstacle à la mise en œuvre effective d'une philosophie du maintien de l'ordre communautaire. Souvent, dans le cadre des consultations et au sein des groupes consultatifs, la collectivité n'était pas aussi bien représentée qu'elle aurait pu ou dû l'être, alors que le taux de roulement était élevé et le taux de participation faible. Du point de vue de la collectivité, la relation de partenariat était souvent une parure, la police jouant pour l'essentiel le rôle de partenaire principal et établissant les modalités de la relation. À certains endroits, la collectivité réclamait surtout un accroissement des effectifs policiers et la présence musclée de la police plutôt qu'une participation accrue des citoyens au maintien de l'ordre. Malheureusement, ces difficultés perdurent malgré les efforts considérables consentis pour les surmonter²⁶.

Au sens large, le « maintien de l'ordre communautaire » témoigne du fait qu'aujourd'hui, les services de police publics — c'est-à-dire le maintien de l'ordre qui cherche à promouvoir les objectifs définis par l'État — puisent dans des ressources communautaires variées. Cela dit, il faut souligner que l'expression a acquis une panoplie de significations. Les services de police publics donnent souvent à ce terme un sens très étroit qui n'englobe que les initiatives mises en œuvre par les services de police publics pour susciter l'engagement des citoyens et citoyennes dans divers programmes axés directement sur la police. Pour atteindre le but que nous nous sommes fixés, qui est de comprendre les tendances générales du maintien de l'ordre et d'y réagir, nous devons donner au « maintien de l'ordre communautaire » un sens plus large et plus inclusif, à savoir la mise en réseau d'un large éventail de ressources de maintien de l'ordre placées directement ou indirectement sous la direction de l'État, dans un contexte marqué par l'évolution des rapports de gouvernance.



3.4.1 Coopération formelle et informelle

La coopération croissante entre les services de police publics et les services de sécurité privés, y compris l'échange formel et informel de renseignements et de services, est un exemple du maintien de l'ordre dans ce contexte nouveau et évolutif. Des recherches recensent les façons dont les services de sécurité privés et les services de police publics s'échangent fréquemment des renseignements sur la criminalité locale et les « autres problèmes », notamment les « fauteurs de trouble »²⁷. Par exemple, les agents de prévention des pertes à l'emploi des sociétés de développement commercial recueillent de l'information sur les actes criminels et le vandalisme dans le secteur, puis transmettent cette information aux services de police publics de la localité²⁸. Par ailleurs, certains services de police publics installent des « kiosques » ou des « vitrines » dans les centres commerciaux, ce qui veut dire que les services de police publics et les services de sécurité privés se partagent la responsabilité du même secteur²⁹. Dans certains cas, les policiers signalent qu'ils ont établi « de bonnes relations de travail » avec des services de sécurité privés³⁰. L'échange informel d'information est également facilité par le fait que beaucoup d'entreprises de sécurité privées comptent au nombre de leurs employés d'anciens policiers ou des policiers à la retraite³¹.

Sur le plan formel, des programmes tels Operation Cooperation à Vancouver (voir l'encadré à la page suivante) regroupent des services de police publics et des services de sécurité privés afin qu'ils collaborent à la prévention des actes criminels. Les deux parties adhèrent à un programme de téléavertisseurs visant l'échange de renseignements sur les activités suspectes dans le secteur concerné. Bien que les services de police publics ne soient pas tenus de répondre à un appel sur téléavertisseur, et qu'ils y répondent peut-être rarement, ce programme n'en est pas moins un exemple de l'établissement de liens de coopération formels entre les secteurs public et privé.

Le service de police d'Edmonton a également mis sur pied un programme de coopération policière (Cooperative Police Program) dans le cadre de ses efforts visant à « [TRADUCTION] réduire le nombre d'appels de service [à la police publique] et réduire le dépassement de capacité de traitement des appels prioritaires ».



Le programme Operation Cooperation est devenu une expression consacrée dans l'industrie, synonyme de programme de choix pour les firmes de sécurité privées qui tentent d'établir et d'élargir leurs relations avec les forces policières locales. À Vancouver, les efforts constants de la Downtown Vancouver Business Improvement Association (DVBIA), des entreprises de sécurité locales et de la police ont débouché sur une série d'initiatives conjointes aux termes d'Operation Cooperation. La DVBIA dessert un secteur de 90 îlots englobant 8 000 entreprises, propriétaires et locataires. En 1999, la DVBIA a été l'une des premières sociétés de développement commercial au Canada à créer un poste à temps plein de directeur de la prévention du crime. Citons, entre autres programmes résultant de ce partenariat, celui des « ambassadeurs du centre-ville » et celui des « agents de prévention des pertes », qui prévoient tous deux la prestation des services d'agents de sécurité privés dans l'ensemble du centre-ville.

Soutenu par les efforts des entreprises de sécurité locales, le programme Operation Cooperation fait le pont entre la police de Vancouver, les firmes privées et les services de sécurité d'entreprises de manière à ce qu'ils puissent discuter des préoccupations actuelles et futures en matière de sécurité. D'autres programmes de coopération ont existé, dont le Crime Alert Paging Program (CAPP), qui facilitait, au moyen d'un système de téléavertisseurs, la transmission de descriptions de présumés contrevenants et de rapports d'incidents entre les agents de police, le personnel de sécurité et les propriétaires d'entreprises. Ce programme est mis à jour et modernisé en fonction de l'évolution des besoins. Le siège d'Operation Cooperation est situé au Vancouver Police Waterfront Community Police Centre. Le Centre lui-même est une initiative conjointe des entreprises locales, de la police et d'un certain nombre de bénévoles dévoués.

Pour une analyse plus approfondie de ce programme, voir, par exemple, L.J. Huey, R.V. Ericson et K.D. Haggerty, « Policing Fantasy City », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 171.



Dans le cadre d'un programme pilote, le service de police d'Edmonton a offert un atelier de deux jours à des agents de prévention des pertes et à des gérants de commerce de détail de la ville sur « [TRADUCTION] les pouvoirs d'arrestation, de fouille et de saisie, la rédaction de rapports, la collecte et la conservation de preuves, les actions en justice et la préparation des témoins ». Par la suite, ce programme s'est étendu à des rencontres mensuelles entre ses partenaires dans le but d'échanger des renseignements et de « [TRADUCTION] cibler les criminels professionnels ». Bien qu'au départ, le programme se soit adressé aux représentants des entreprises locales, il a fini par englober les agents spéciaux du Caritas Health Group, les agents de sécurité du West Edmonton Mall et les inspecteurs du transport en commun³³. Ce programme comportait aussi une entente avec le bureau de la Couronne afin d'autoriser les agents de prévention des pertes et les agents de sécurité à aiguiller un individu (pris en flagrant délit de vol à l'étalage, par exemple) vers un programme de mesures de rechange, pourvu que l'individu en question n'ait pas de casier judiciaire (ce que devait vérifier l'agent de sécurité privé auprès du service de police d'Edmonton). Cette initiative est unique en son genre du fait que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire qu'un agent des services de police publics soit sur les lieux pour délivrer une promesse de comparaître, tâche que ne peuvent accomplir les agents de prévention des pertes et les agents de sécurité, puisqu'ils n'ont pas le statut d'agent spécial³⁴.

D'autres exemples témoignent de l'évolution de la coopération et de l'échange de services entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Le comité de liaison de l'Association internationale des chefs de police (IACP) s'est engagé, par le passé, à renforcer les liens avec les services de sécurité privés, en soulignant le potentiel d'accès à des ressources supplémentaires pour retrouver les personnes recherchées³⁵. Il arrive aussi qu'un service de police public ait recours aux services d'entreprises de sécurité privées. La GRC, par exemple, embauche des services de sécurité privés pour l'aider à accomplir certaines fonctions de maintien de l'ordre dans les aéroports; le Corps des commissionnaires, pour sa part, est engagé pour délivrer des amendes pour stationnement en contravention³⁶.



Globalement, ces divers exemples mettent en évidence le fait que la distinction traditionnelle entre les secteurs public et privé ne rend plus compte adéquatement des arrangements en matière de maintien de l'ordre dans la société moderne.

3.4.2 Gouvernance et marchandisation

Nous abordons maintenant un autre aspect important de l'évolution des rapports de gouvernance : la tendance à offrir des services plus économiques, dont il a déjà été question au chapitre 2, quand nous avons signalé l'adoption du modèle d'entreprise par les services de police publics et l'émergence des services de sécurité privés. On en voit aussi le reflet dans des programmes tels le projet pilote du service de police d'Edmonton mentionné plus haut.

Il existe au Canada un mécanisme couramment employé qui reflète cette évolution du cadre de gouvernance : les « services de police contractuels ». Cette méthode qu'emploient aujourd'hui la GRC et la PPO consiste à passer des contrats avec des municipalités ou des provinces pour assurer le maintien de l'ordre en conformité avec un modèle convenu par les parties. En Ontario, par exemple, la PPO a conclu plus de 300 contrats distincts relatifs à la prestation de services de maintien de l'ordre aux municipalités. Ce mécanisme fait depuis longtemps partie du mode de fonctionnement de la GRC. Même s'il n'était pas au départ conçu en fonction d'un marché, il a mené au développement d'un modèle institutionnel qui sert de tremplin à la mise en place d'un marché du maintien de l'ordre qui comprend des corps policiers de l'État.

Les conditions suivantes ont présidé à la mise en place de ce mécanisme. La responsabilité du maintien de l'ordre par l'État au Canada est principalement du ressort municipal et provincial. Dans la majorité des provinces, la loi oblige la plupart des municipalités à assurer le maintien de l'ordre sur leur territoire et les provinces à maintenir l'ordre dans les régions rurales et les villages. Si certaines municipalités et provinces exercent directement cette responsabilité en établissant elles-mêmes des services de police, c'est la GRC, dans la majeure partie du pays, qui assure sous contrat le maintien de



Calcul des coûts des services de la GRC

Les coûts des services de police de la GRC sont répartis entre les provinces, les municipalités et le gouvernement fédéral. Les contrats actuels conclus entre le gouvernement du Canada et les provinces ont été établis en 1992 et demeureront en vigueur jusqu'en 2012. Ces ententes prévoient que les provinces paient 70 p. 100 des coûts des services de police assurés sur leur territoire. Les ententes de 1992 sur les services de police municipaux comprennent les éléments suivants :

- Les ratios de partage des coûts reposent sur la taille de la population et les liens historiques entre la municipalité et la GRC.
- Dans le cas des municipalités de moins de 15 000 habitants déjà desservies par la GRC, la municipalité défraie 70 p. 100 des coûts du service de police. Les municipalités dont la population dépasse 15 000 habitants paient 90 p. 100 des coûts.
- Pour ce qui est des nouveaux contrats conclus avec les municipalités de moins de 5 000 habitants, les ententes sur les services sont conclues avec la police provinciale plutôt qu'avec la GRC, et le gouvernement fédéral paie 30 p. 100 des coûts.
- Cependant, les municipalités de plus de 5 000 habitants desservies par la GRC avant les ententes de 1992 doivent payer 70 p. 100 des coûts.
- La politique sur les « nouveaux arrivants » prévoit que les municipalités clientes de plus de 5 000 habitants qui n'étaient pas desservies par la GRC paieront la totalité des coûts.

Source : Développement des ressources humaines Canada, *Analyse stratégique des ressources humaines des services de police publics au Canada*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, décembre 2001, p. 24.



l'ordre pour les municipalités et provinces. Le gouvernement fédéral a favorisé cet arrangement en offrant des subventions aux municipalités et provinces qui décidaient de se prévaloir des services de la GRC : ces services n'étaient pas facturés au plein prix aux municipalités et provinces concernées³⁷.

L'introduction de la philosophie du marché a suscité une radicalisation de ce système contractuel. La GRC et la PPO, qui ont toutes deux des antécédents de prestation sous contrat de services de maintien de l'ordre à des municipalités, l'ont adoptée. Elles étaient mues en ce sens par la décision qu'avaient prise plusieurs provinces contractantes de remédier à ce qu'elles considéraient comme une inégalité, à savoir le fait que certaines municipalités régionales et petites villes bénéficiaient sans frais des services de maintien de l'ordre de la province tandis que d'autres devaient les payer. La solution consistait à menacer de retirer ces services si les régions qui en bénéficiaient gratuitement ne les payaient pas. Ces compressions budgétaires ont poussé ces collectivités, qui sont désormais tenues de payer les services, à réévaluer avec soin les avantages et les inconvénients de la prestation à forfait des services de maintien de l'ordre et la solution de rechange la plus évidente, soit la mise sur pied de leur propre force policière. Certaines ont aussi envisagé d'autres possibilités, par exemple, celle de privatiser la prestation de certains services de maintien de l'ordre par la conclusion de contrats avec des sociétés de services de sécurité privées³⁸. Les municipalités ont donc par le fait même commencé à définir précisément ce qu'elles voulaient comme services de maintien de l'ordre, de sorte qu'elles peuvent avoir la mainmise sur la qualité des services en refusant de payer si le service exigé par contrat n'est pas fourni. Bref, les municipalités ont commencé à se considérer comme des clients ayant besoin de services de maintien de l'ordre et capables de les acquérir par l'entremise d'un marché des services de maintien de l'ordre³⁹.

Dans un contexte semblable de services de maintien de l'ordre contractuels, des sociétés privées peuvent faire appel à des services de police contre rémunération pour des services fournis. On pense notamment au maintien de l'ordre sur les lieux d'événements sportifs et dans les environs, où, entre autres par le « cumul d'emplois » (ou



le « travail secondaire »), des agents des services de police publics exploitent des services de sécurité contractuels ou travaillent pour de tels services pendant leurs temps libres. En général, les services de police publics du Canada voient cette pratique d'un mauvais œil et dans plusieurs cas, mais pas tous, elle est formellement interdite soit par les politiques policières, soit par la loi. Des agents de police peuvent aussi fournir ce genre de services de maintien de l'ordre à des clients privés par le biais du « service rémunéré » : le client passe un marché officiel avec le service de police ou le syndicat de policiers et le rémunère pour les services d'agents de police (généralement fournis en dehors des heures normales de travail)⁴⁰. Certaines bijouteries haut de gamme, par exemple, embauchent des agents de police sur cette base, tout comme le font les propriétaires de stades de sport et les organisateurs d'événements spéciaux tels la course automobile de la série Molson Indy 500 tenue annuellement à Toronto. Même des particuliers peuvent embaucher des agents de police de cette façon pour fournir des services de protection à l'occasion d'un mariage, d'une bar-mitzva ou d'un autre événement. De fait, certains de ces événements sont maintenant officiellement visés par des règlements municipaux en vertu desquels un permis n'est délivré que si l'organisateur embauche des agents de police en service rémunéré⁴¹. Qui plus est, bien que ces services soient payés par des intérêts privés, la municipalité pourrait quand même être tenue responsable dans le cas où un agent se voyait intenter une poursuite pour « faute lors de l'exécution d'un contrat privé⁴² ».

Une autre pratique de plus en plus courante consiste, pour une société, à commanditer certains programmes ou équipements des services de police publics, tels les hélicoptères, les programmes de sensibilisation aux drogues ou de prévention du crime ou les barrages routiers contre l'alcool au volant⁴³. Par exemple, en 2005, le jour de la Saint-Patrick, l'association Mothers Against Drunk Driving (Les mères contre l'alcool au volant) a embauché cinq agents de la PPO pour organiser une vérification à Ottawa dans le cadre du programme de réduction de l'alcool au volant Reduce Impaired Driving Everywhere (RIDE). Des ententes semblables ont eu lieu par le passé à Toronto, où la police a exigé 2 000 \$ pour l'installation d'un barrage routier dans le cadre du programme RIDE à « l'emplacement demandé



Tarifs pour service rémunéré à Toronto, événements spéciaux et liaison cinématographique

[TRADUCTION] Les agents embauchés à service rémunéré sont à taux horaire. Cependant, ils doivent être rémunérés pour un minimum de 3 heures : même si leurs services ne sont requis que pour une heure, le montant minimum pour 3 heures est exigible.

Tarifs au moment de l'impression :

Agent de police : 55 \$ l'heure, minimum de 3 heures = 165 \$ (toutes les catégories, y compris ETF et unité maritime).

Sergent de police : 63 \$ l'heure, minimum de 3 heures = 189 \$. L'embauche de 4 agents ou plus nécessite également celle d'un sergent de police.

Sergent d'état-major : 70 \$ l'heure, minimum de 3 heures = 210 \$. L'embauche de 10 à 14 agents de police nécessite également celle d'un sergent de police et d'un sergent d'état-major.

Sergent d'état-major : 72 \$ l'heure, minimum de 3 heures = 216,00 \$. L'embauche de 15 agents de police ou plus nécessite également celle d'un sergent de police et d'un sergent d'état-major, auquel cas le sergent d'état-major sera payé 72 \$ l'heure.

Si les services rémunérés comportent l'utilisation de pièces d'équipement (par exemple, motocyclettes, voitures, bateaux, chevaux, bicyclettes), la société de cinéma se les verra facturer par le service de police de Toronto à la fin du mois. S'il est nécessaire d'annuler l'embauche d'un agent à service rémunéré, il faut en informer son unité ou sa division 8 heures avant l'heure prévue du début du service rémunéré. Faute de préavis suffisant (si le préavis est donné moins de 8 heures à l'avance), la société de cinéma sera tenue de payer le ou les agents concernés au tarif minimum de 3 heures.

Source : Ville de Toronto, Toronto Film Office,
<www.toronto.ca/tfto/police.htm> (consulté le 2 décembre 2005).



par le bailleur de fonds⁴⁴ ». Dans un autre cas, l'Alberta Energy Company a remis à la GRC « [TRADUCTION] des contributions financières, des ordinateurs, des logiciels et du soutien technique pour aider à l'opération d'infiltration d'envergure menée par le service sur l'activiste anti-industriel Weibo Ludwig⁴⁵ ». La précision des services à fournir est limitée, peut-être pas adéquatement en pratique, mais du moins en principe, par l'intérêt public, que la police a le devoir de préserver.

Il n'est pas rare non plus que les forces de police publiques facturent leurs services aux entreprises et aux particuliers, par exemple en imposant des frais lorsqu'elles sont appelées à répondre à une fausse alerte⁴⁶.

À divers degrés, cette évolution vers une mentalité de marché envahit bon nombre d'organisations policières canadiennes, sinon la plupart. Les policiers ont commencé à se considérer, en pensée et en paroles, comme des fournisseurs d'un « produit » ou d'un service agissant à l'intérieur d'un marché de la sécurité et à adopter un langage, et des modèles et pratiques de gestion tels les énoncés de mission, les analyses de la conjoncture et les plans d'activités. Cette évolution de la mentalité oblige les corps policiers à redéfinir leur organisation, leur fonctionnement et leurs rapports avec la population. En plus d'inviter à l'expérimentation des services de police, les dirigeants de la police ont également entrepris de réévaluer ce que le maintien de l'ordre par l'État signifie et devrait signifier⁴⁷. Ces pratiques d'emploi soulèvent aussi des questions sur le caractère adéquat d'activités de maintien de l'ordre de la police publique et privée. Comment pouvons-nous assurer que ces activités soient en conformité (ou, au moins, n'entrent pas en conflit direct) avec les valeurs essentielles et l'intérêt public général dans le maintien de l'ordre? Ce sont là des questions qu'il faut soulever explicitement et auxquelles doivent répondre d'une façon cohérente et motivée les responsables des politiques de maintien de l'ordre au Canada.

L'analyse ci-dessus ne doit pas laisser entendre que l'évolution de la marchandisation du maintien de l'ordre se manifeste uniquement dans les actes des services de police publics. Comme nous l'avons vu au chapitre 2 et comme le révèlent aussi les exemples cités dans le présent



chapitre, la croissance constante des services de sécurité du secteur privé s'est faite dans ce contexte d'évolution de la gouvernance. Outre le recours accru des entreprises aux services de sécurité privés, le fait que l'État est l'un des « principaux employeurs d'agents de sécurité et d'enquêteurs privés » (par exemple, dans les édifices publics) est un exemple de la marchandisation de la sécurité et de la sûreté. Comme le constatent certains observateurs : « [TRADUCTION] Si les citoyens et citoyennes se plaignent des services de maintien de l'ordre qu'ils reçoivent, ils semblent souvent étrangement peu enclins à payer pour des services améliorés ou pour de nouveaux programmes. Sachant cela, beaucoup d'administrations locales considèrent les services de sécurité privés comme une solution moins coûteuse⁴⁸. »

Dans l'ensemble, l'évolution des rapports de gouvernance dans la société a contribué à la prolifération des services publics et privés de maintien de l'ordre dans la société contemporaine. En même temps, cependant, par divers mécanismes, l'État assure l'orientation générale et le contrôle du maintien de l'ordre. Cela se fait parfois très directement, par exemple quand des services de police de l'État embauchent d'autres services de maintien de l'ordre. Parfois aussi, les moyens employés sont beaucoup plus indirects et subtils, par exemple quand une ville comme Vancouver soutient l'emploi d'« ambassadeurs » issus des services de sécurité privés⁴⁹. Dans ce cas, la multiplicité touche non pas le contrôle du maintien de l'ordre (bien qu'il puisse être devenu moins direct), mais sa prestation⁵⁰. La prestation multiple (à la fois directe et indirecte) des services soulève de nouvelles questions sur la façon dont il faudrait réglementer ces services.

3.5 Conclusion : l'évolution des rapports entre les services de maintien de l'ordre privés et publics

Dans ce chapitre, nous avons illustré certains facteurs qui ont façonné les types de maintien de l'ordre dans la société contemporaine. Bien entendu, nous n'avions pas pour objectif de dresser la liste complète des facteurs qui ont influé sur le contexte actuel du maintien de l'ordre. Par exemple, l'émergence de problèmes de maintien de l'ordre à caractère transnational qui transcendent les frontières entre États a



aussi contribué à la prolifération de réseaux de maintien de l'ordre⁵¹ et a donné naissance à un nouvel ensemble d'institutions de maintien de l'ordre, dont certaines sont parrainées par des États qui agissent collectivement et en collaboration (Interpol et Europol, par exemple). Par ailleurs, plusieurs autres institutions ont vu le jour au sein du secteur privé et relèvent principalement de sociétés multinationales⁵².

En général, les faits indiquent que nous devrions considérer les fonctions de maintien de l'ordre non pas selon une dichotomie entre public et privé, mais plutôt comme un *continuum* public-privé. La division entre public et privé ne convient plus à l'analyse des diverses fonctions de maintien de l'ordre. Plutôt, nous assistons actuellement à l'émergence de réseaux de maintien de l'ordre. Aucune prescription visant le maintien de l'ordre dans le Canada contemporain, ou les lois et politiques qui doivent le régir, ne peut être considérée crédible et défendable si elle omet de prendre en compte les réalités contemporaines et de répondre aux questions complexes qu'elles soulèvent.

Même après plus de 25 ans de recherches sur les services de sécurité privés au Canada, les rapports de plus en plus complexes entre les services de maintien de l'ordre publics et privés demeurent relativement peu connus. Pour des raisons bien compréhensibles, ni les dirigeants des services de police publics ni ceux des services de sécurité privés ne sont enclins à discuter en détail de ces rapports. Ce qui se dégage clairement du présent chapitre, toutefois, c'est qu'il se produit énormément d'échanges de renseignements et de personnel entre les deux secteurs, à tous les niveaux. Cependant, il est actuellement impossible d'établir avec le moindre degré de certitude la mesure de ces échanges, les avantages des transactions de ce genre pour les deux parties ou dans quelle mesure ces pratiques sont dans l'intérêt public général.

Depuis quelques années, l'échange de personnel, de même que la tendance à adopter des approches de maintien de l'ordre communautaire et l'accent mis parallèlement sur l'établissement de partenariats de maintien de l'ordre attisent l'intérêt pour des rapports davantage axés sur la coopération entre le personnel des organisations de maintien de l'ordre des secteurs public et privé et favorisent l'expérimentation sur ces rapports. Ces changements tendent



[TRADUCTION] Il y a un moment, un lieu, un besoin, une nécessité pour les services de sécurité privés et pour l'exécution des activités importantes pour lesquelles ils sont embauchés. Cependant, ce n'est pas à eux d'assumer l'autorité et les responsabilités des services de police publics. L'opposition entre intérêt public et intérêt privé est au cœur du problème.

La police publique est un service public créé et fourni pour appliquer la primauté du droit, pour être à l'avant-plan du système de justice pénale de la société. Les services de sécurité privés procèdent d'une intention tout à fait différente : la protection de l'intérêt privé. Depuis dix ans, à l'occasion de forums nationaux sur les services de police publics et les services de sécurité privés et d'examens de la prestation des services de police, il semble que certains gestionnaires de la police et organes directeurs locaux et provinciaux considèrent les services de sécurité privés comme une source de main-d'œuvre à bon marché propre à réduire les coûts.

L'escalade des coûts se poursuit; les services de sécurité privés ne constituent pas la solution. Nous sommes ici pour préserver la profession [de la police publique], pour défendre le poste d'agent de police si vous voulez; pour le protéger des gestes qui risquent de brouiller à jamais la distinction entre acteurs privés et publics et qui, à notre avis, ont une incidence négative sur le système de l'administration de la justice dans notre pays.

D. Kinnear, Association canadienne de la police professionnelle, « Les rôles de la police publique et des organisations privées : en quête de réalité », *En quête de sécurité : un colloque international sur le maintien de l'ordre et la sécurité*, Montréal (Québec), février 2003.

toutefois à avoir un caractère plutôt informel et idiosyncrasique, n'étant généralement pas organisés et coordonnés en vertu d'une politique gouvernementale cohérente ou explicite. Ils ont aussi alimenté de nouvelles discussions sur le rôle respectif adéquat des organisations de maintien de l'ordre des secteurs public et privé.



Le développement de réseaux d'organismes et d'agents de maintien de l'ordre regroupant des acteurs publics et privés a créé une rupture entre la situation réelle du maintien de l'ordre au Canada et le cadre juridique qui le régit. Pourtant, malgré l'omniprésence de nouveaux facteurs tels les propriétés privées de masse et le fait qu'on la considère comme l'une des principales causes de la croissance massive des services de sécurité et de maintien de l'ordre privés, aucun gouvernement canadien n'a encore systématiquement relevé les défis propres aux politiques en matière de maintien de l'ordre qu'elle présente.

Il y a à cela un corollaire important : pour l'essentiel, la multiplicité des services de réseaux de maintien de l'ordre s'est déroulée à l'insu du public et, partant, sans discussions ni débats sur la nature et la portée de cette évolution du maintien de l'ordre ou à savoir s'il faut permettre qu'elle se poursuive et, dans l'affirmative, à quelles conditions. Le maintien de l'ordre démocratique au Canada devrait avoir pour caractéristique que les citoyens et citoyennes soient informés des types de services de maintien de l'ordre qui sont offerts et qu'ils aient l'occasion de dire dans quelle mesure ces services et les prestataires de ces services sont à leur sens les plus adéquats possibles. Jusqu'ici, il semble qu'aucun processus du genre n'ait eu lieu.

Plusieurs questions importantes demeurent en suspens, à savoir comment un réseau élargi de prestataires de services de l'État peut et doit être coordonné de façon à assurer un maintien de l'ordre démocratique, et comment responsabiliser les agents de maintien de l'ordre (les fonctionnaires et les autres). Ces questions ont un lien direct avec l'élaboration des lois. Heureusement, même s'il est difficile d'y répondre, elles ne nous obligent pas à repenser complètement le cadre juridique établi. On peut y répondre et on y répond effectivement par la mise en application de principes juridiques bien élaborés. Dans les deux prochains chapitres, nous commençons à explorer ces questions d'ordre juridique et politique et la façon de les réformer afin de mieux refléter les réalités du maintien de l'ordre dans une société démocratique moderne.



- 1 Pour une vue d'ensemble du sujet, voir D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005. Voir aussi G. Rigakos, *The New Parapolice*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- 2 Comme le soulignent Bayley et Shearing, le maintien de l'ordre s'est « multilatéralisé ». D. Bayley et C. Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, Washington, National Institute of Justice, 2001. Pour la description d'un continuum de services de maintien de l'ordre, voir Cooley, *op. cit.* note 1.
- 3 A. Stinchcombe, « Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practices », *American Journal of Sociology*, vol. 69, n° 2 (1963), p. 150-160.
- 4 Même au début du XIX^e siècle, au moment de la fondation des premières forces de police publiques modernes, il y avait des exceptions notables à ce genre de généralisation — la « ville de compagnie » étant la mieux connue — qui soulevaient des dilemmes pour cette répartition de la responsabilité du maintien de l'ordre. S. Spitzer et A. Scull, « Privatization and Capitalist Development: The Case of the Private Police », *Social Problems*, vol. 25, n° 1 (1977), p. 18-29.
- 5 Voir C. Shearing et P. Stenning, « Modern Private Security: Its Growth and Implications », dans M. Tonry et N. Morris (dir.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 3, Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 193-245; M. Kempa, P. Stenning et J. Wood, « Policing Communal Spaces: A Reconfiguration of the Mass Private Property Hypothesis », *British Journal of Criminology*, vol. 44, n° 4 (2004), p. 562-581.
- 6 M. Ellis, *The Shopping Centre as a Public Place: The Public Use of Private Property*, Montréal, École d'urbanisme, Université McGill, 1987.
- 7 L'un des plus célèbres centres commerciaux du Canada, le West Edmonton Mall, était, au moment de sa construction au début des années 1980, le plus grand centre commercial du monde; il occupe l'ancien emplacement de 24 îlots urbains (sur une superficie de 44 hectares). Comme il a deux étages, il équivaut à la façade de 48 îlots urbains. Outre ses 828 magasins, il contient un hôtel de 360 chambres, le plus vaste parc aquatique du monde (comprenant une plage et des vagues artificielles), un parcours de mini-golf, un champ de foire, une patinoire de hockey aux normes de la LNH, 30 aquariums et la réplique d'un galion espagnol. Voir *West Edmonton Mall — Official Souvenir Book*, Edmonton, ChrisCam Publications Inc., 1989.



- 8 Ontario, *Report of the Task Force on the Law Concerning Trespass to Publicly-used Property as It Affects Youth and Minorities*, (sous la présidence de Raj Anand), Toronto, Ministry of the Attorney General of Ontario, 1987.
- 9 Pour un exemple récent de ce genre de débat, voir « Fantino Wants More Policing near Woodbine », *The Globe and Mail*, 20 avril 2001, p. A23. Voir aussi W. Walsh et E. Donovan, « Private Security and Community Policing: Evaluation and Comment », *Journal of Criminal Justice*, vol. 17, n° 3 (1989), p. 187-197. Au cours de la planification du casino de Windsor (Ontario), le service de police de Windsor a demandé au gouvernement de l'Ontario de financer l'embauche d'un grand nombre de policiers supplémentaires pour répondre aux problèmes « collatéraux » de maintien de l'ordre que son exploitation allait engendrer.
- 10 Le livre d'Henry Aubin, *City For Sale*, Montréal en association avec Toronto, L'Étincelle, James Lorimer, 1977, jette un éclairage sur les conditions économiques mondiales qui ont mené à ces développements.
- 11 L.J. Huey, R.V. Ericson et K.D. Haggerty, « Policing Fantasy City », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 151-152.
- 12 Voir M. Mopas, « Policing in Vancouver's Downtown Eastside », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 106 et 114.
- 13 Huey, Ericson et Haggerty, *op. cit.* note 11, p. 162-165.
- 14 E. Blakely et M. Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington, Brookings Institution, 1997.
- 15 Certains écrits parlent de « collectivités aux intérêts communs ». Voir C. Silverman et S. Barton, *Common Interest Communities and the American Dream*, Working Paper No. 463, Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, 1987; W. Hyatt, « Common Interest Communities: Evolution and Reinvention », *John Marshall Law Review*, vol. 31 (1998), p. 303; D. Drewes, « Putting the "Community" Back in Common Interest Communities: A Proposal for Participation-enhancing Procedural Review », *Columbia Law Review*, vol. 101 (2001), p. 314. On appelle aussi ces espaces les « nouveaux terrains communaux » : voir A. von Hirsch et C. Shearing, « Exclusion From Public Space », dans A. von Hirsch et A. Wakefield (dir.), *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*, Oxford et Portland, Hart, 2000, p. 77-96.



- ¹⁶ G. Rigakos, « Hyperpanoptics as Commodity: The Case of the Parapolicie », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 24, n° 3 (1999), p. 388-389.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 389.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 393.
- ¹⁹ Le spécialiste du droit américain Stuart Macaulay a reconnu ces nouveaux auspices de gouvernance il y a un certain temps, quand il a parlé de l'émergence de « gouvernements privés ». Voir S. Macaulay, « Private Government », dans L. Lipson et S. Wheeler (dir.), *Law and the Social Sciences*, New York, Russell Sage Foundation, 1986, p. 445-518.
- ²⁰ Cependant, une forte proportion des contrats conclus par les agences de sécurité sont passés avec des organismes du gouvernement, notamment les sociétés de logements sociaux : C. Shearing, M. Farnell et P. Stenning, *Contract Security in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1980, p. 100-101.
- ²¹ Dans le cas du centre commercial, par exemple, la collectivité restreinte comprend les marchands qui font des affaires dans le centre et leurs employés, tandis que la collectivité élargie englobe le public qui y magasine. Pour ce qui est du maintien de l'ordre, certaines parties du centre commercial sont réservées aux personnes autorisées par les marchands ou par leur société de gestion, tandis que d'autres sont ouvertes à tous les membres du public qui viennent magasiner (bien que certains membres du public, tels les chanteurs des rues, les gens qui mendient ou sollicitent des dons, les personnes soupçonnées de vol à l'étalage, etc., peuvent être exclus même de ces aires « publiques » par les marchands ou leur société de gestion). Voir Ontario, *op. cit.* note 8.
- ²² Les deux principaux partisans de ce type de maintien de l'ordre sont Herman Goldstein, dans son livre *Policing A Free Society*, Cambridge, Mass., Ballinger Books, 1977, et John Alderson, chef de police du Devon et de Cornwall, au Royaume-Uni, dans son livre *Policing Freedom*, Plymouth, Macdonald and Evans, 1979. Ce thème a rapidement été repris au Canada; voir, par exemple, B. Leighton et A. Normandeau, *Une vision de l'avenir de la police au Canada : police-défi 2000*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1990. Un autre modèle communautaire de maintien de l'ordre, le « maintien de l'ordre axé sur les problèmes », a été défendu par Herman Goldstein, *Problem Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill, 1990.
- ²³ Voir, par exemple, G. Kelling *et al.*, *The Newark Foot Patrol Experiment*, Washington, Police Foundation, 1981.



- ²⁴ Les tenants de cette approche du maintien de l'ordre aimaient citer un aphorisme attribué à Sir Robert Peel, fondateur de la London Metropolitan Police en 1829 : « La police, c'est le public, et le public, c'est la police. » (En fait, c'est un écrivain du XX^e siècle, Charles Reith, qui l'a cité dans le résumé des principales idées de réforme de Peel qu'il donne dans son livre *The Blind Eye of History*, Londres, Faber, 1952, p. 163.) Il fallait, arguait-il, revenir à une relation où « la collectivité » et la police sont des « coproducteurs de l'ordre ». Il proposait tout un programme de réforme des forces policières publiques, allant du recrutement et de la formation à l'organisation, au leadership et à la reddition de comptes, jugeant toutes ces mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle philosophie du maintien de l'ordre. Voir Leighton et Normandeau, *op. cit.* note 22.
- ²⁵ Tous ces arguments ont encore d'ardents défenseurs dans certains milieux. Voir, par exemple, D. Kinnear, « Privatization: A Threat to Public Police and the Public Good », dans J. Richardson (dir.), *Police and Private Security: What the Future Holds*, Ottawa, Canadian Association of Chiefs of Police, Police Futures Group, 2000, p. 108-116.
- ²⁶ Voir, par exemple, J. Gandy, *Law Enforcement–Race Relations Committees in Metropolitan Toronto: An Experiment in Police-citizen Partnership*, Toronto, Social Planning Council, 1979; Weiler Associates Ltd., *Community Consultative Groups and the RCMP*, Ottawa, GRC, 1992; R. Johnson et D. Dubois, *Community Policing and the RCMP: A Status Report*, Ottawa, GRC, 1994; R. Todd et F. Todd, *Police Community Partnerships in Canada: Bridging Solitudes*, rapport à la Canadian High Commission, Londres, 1997 [inédit].
- ²⁷ Voir Mopas, *op. cit.* note 12, p. 107.
- ²⁸ Voir Huey, Ericson et Haggerty, *op. cit.* note 11, p. 171.
- ²⁹ Voir Rigakos, *op. cit.* note 1, p. 40-41. À titre d'exemple, l'auteur souligne que la police de la communauté urbaine de Toronto « [TRADUCTION] partage de l'espace à bureaux et même des renseignements et des photographies sur des personnes frappées d'interdiction avec Intelligarde [une société de sécurité privée] ».
- ³⁰ Voir Mopas, *op. cit.* note 12, p. 107. Voir aussi J. Hermer *et al.*, « Policing in Canada in the Twenty-first Century », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 49.
- ³¹ Voir Rigakos, *op. cit.* note 1, p. 39; voir aussi C. Shearing, M. Farnell et P. Stenning, *Contract Security in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1980.



- ³² Voir Huey, Ericson et Haggerty, *op. cit.* note 11, p. 169-170.
- ³³ C. Murphy et C. Clarke, « A Study of Policing and Security in Two Canadian Cities », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 234-235.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 235.
- ³⁵ Voir Rigakos, *op. cit.* note 1, p. 40.
- ³⁶ *Ibid.*, p. 38. On remarque aussi un récent rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes, où elle encourage la GRC à approfondir l'idée de service de police « à plusieurs niveaux ». Comme le souligne la vérificatrice générale : « Une des solutions que la GRC n'a pas explorée à fond est le service de police à "plusieurs niveaux", approche selon laquelle des employés peuvent exécuter des tâches limitées pour un coût inférieur à celui d'un agent de la paix entièrement formé ». « Gendarmerie royale du Canada : les services de police à contrat », *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des Communes*, chapitre 1, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2005, p. 18.
- ³⁷ Pour une explication détaillée, voir le chapitre 22 du rapport au Parlement du Bureau du vérificateur général du Canada de 1992.
- ³⁸ Rigakos, *op. cit.* note 1, p. 157, décrit comment une firme de sécurité à contrat de Toronto a récemment tenté (sans succès jusqu'ici) de concurrencer la PPO pour l'obtention de contrats pour la prestation de services de police municipaux. Il considère que l'opposition des associations de police à ce genre de soumissions ne vaut guère mieux que « [TRADUCTION] la gesticulation des organisations de sécurité concurrentes qui manigancent pour améliorer leur position sur les marchés du risque ».
- ³⁹ En Nouvelle-Zélande, jusqu'à tout récemment, pratiquement tous les services du gouvernement (y compris les services de maintien de l'ordre fournis par la New Zealand Police) faisaient l'objet de « conventions d'achat » entre le ministre responsable et le chef de l'agence prestataire, où sont précisés en détail les services à fournir et les résultats attendus de cette prestation. Le chef de l'agence signait aussi une « convention de rendement » avec le ministre et le commissaire aux services de l'État (le chef de la fonction publique). Le rendement des agences et de leur chef se mesure en fonction de sa conformité aux obligations prescrites dans les conventions. Pour une description de ce modèle de gestion publique, voir J. Boston *et al.*, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996. Récemment, les conventions d'achat et de rendement ont été remplacées par une « déclaration d'intention » décrite comme « [TRADUCTION] un document élaboré après discussion entre un ministère et son ou ses ministres qui établit et explique, à l'intention du Parlement, les principales



caractéristiques de la stratégie d'un ministère, de sa capacité et du rendement qu'il attend à moyen terme » : *Report of the Advisory Group on the Review of the Centre*, Presented to the Ministers of State Services and Finance, novembre 2001, <www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/review_of_centre.pdf> (consulté le 9 décembre 2005), p. 69.

- ⁴⁰ Comme le note Rigakos (*op. cit.* note 1, p. 41), « [TRADUCTION] l'agent est payé en privé par une association ou un syndicat de policiers et gagne un revenu supplémentaire en vendant sa formation, son expertise et, surtout, son air d'autorité; mais il s'agit toujours d'un agent d'application de la loi de l'État ».
- ⁴¹ Les exemples sont très nombreux; qu'on pense simplement que la police de Vancouver devra être présente sur le plateau de tournage en ville au cas où il faudrait contrôler la circulation, fournir une escorte armée ou assurer autrement la sécurité publique.
- ⁴² Voir Rigakos, *op. cit.* note 1, p. 41.
- ⁴³ Pendant une partie des années 1990, la société Walt Disney détenait des droits contractuels exclusifs sur la mise en marché de l'image de la GRC. La propriété intellectuelle de la GRC est aujourd'hui administrée par la Fondation de la police montée, dont le président est un ancien vice-président et directeur exécutif de la Walt Disney Company (Canada) Ltd. Voir Gendarmerie royale du Canada, *La Fondation de la police montée*, <www.rcmp-grc.gc.ca/musicalride/mpf_f.htm> (consulté le 9 décembre 2005). Voir aussi M. Dawson, *The Mountie: From Dime Novel to Disney*, Toronto, Between the Lines, 1998.
- ⁴⁴ Voir « Experts Rap Private Hiring of Ontario Police Officers », CBC News, <www.cbc.ca/story/canada/national/2005/03/18/police-hire-050318.html> (consulté le 2 décembre 2005).
- ⁴⁵ Hermer *et al.*, *op. cit.* note 30, p. 45, n. 93. Voir aussi C. Blanchford, « ACE Gave RCMP Computers and Software: Deployed to Track "Persons of Interest" » *National Post*, 23 février 2000, p. A1 et A11.
- ⁴⁶ Voir Hermer *et al.*, *op. cit.* note 30, p. 45.
- ⁴⁷ Voir, par exemple, The Conference Board of Canada, *Repositioning for the Future: Case Study on the RCMP Change Experience*, Ottawa, The Conference Board of Canada, 2000, n. 50; I. Loader, « Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security », *Sociology*, vol. 33 (1999), p. 373-392.



- ⁴⁸ Voir Huey, Ericson et Haggerty, *op. cit.* note 11, p. 145 et n. 53. À titre d'exemples, les auteurs soulignent la façon d'employer des services de sécurité privés pour patrouiller la bibliothèque centrale de Vancouver, assurer la sécurité à l'aéroport international de Vancouver et patrouiller le secteur riverain de Vancouver (un service naguère assuré par la police de Ports Canada).
- ⁴⁹ Voir Downtown Vancouver Business Improvement Association, Downtown Ambassadors, <www.downtownvancouver.net/work/ambassadors.html> (consulté le 10 janvier 2005). Ces arrangements sont devenus monnaie courante dans bien des pays; citons par exemple le programme « WalkWise » à Wellington, en Nouvelle-Zélande (exploité et doté en personnel par une société de sécurité privée, liée par contrat avec le conseil municipal) — voir « Community Safety : City Safety Officers » sur le site Web du conseil municipal de Wellington à www.wellington.govt.nz/services/commsafety/citysafety/citysafety.html —, de même que les programmes « City Ambassadors » et « Street Activity Officers » à Melbourne, en Australie — voir That's Melbourne : City Ambassadors sur le site Web de la Ville de Melbourne à <www.thatsmelbourne.com.au/info.cfm?top=264&pg=2315>. Pour de l'information sur ce genre de programmes de par le monde, voir le site Clean and Safe Worldwide, <www.cleansafeworldwide.com> (consulté le 10 janvier 2005).
- ⁵⁰ Bien que fournis par une société de sécurité privée, les Downtown Ambassadors de Vancouver, par exemple, relèvent de l'autorité et de la réglementation du conseil municipal de Vancouver, à qui ils doivent rendre des comptes. Pour une analyse des diverses formes de privatisation des services publics de maintien de l'ordre, voir L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, 1992, chapitre 3.
- ⁵¹ Une foule de problèmes découlent (ou sont exacerbés par elle) d'une série de changements économiques qu'on désigne collectivement sous le terme de « mondialisation », tandis que certains comportements problématiques ont été facilités par le développement de nouvelles technologies, tels l'ordinateur et le réseau Internet. Collectivement, ces changements posent d'énormes problèmes aux systèmes et pratiques de maintien de l'ordre qui, traditionnellement, reposent sur l'État-nation et se déroulent à l'intérieur de celui-ci. Voir C. Fijnaut, « Transnational Crime and the Role of the United Nations in its Containment through International Cooperation: A Challenge for the 21st Century », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, n° 2 (2000), p. 119-127; A. Sofaer, S. Goodman et C. Mariano-Florentino (dir.), *The Transnational Dimension of Cyber Crime and Terrorism*, Stanford, Hoover Institution Press, 2001; P. Norman, « Policing "Hi-tech" Crime within the Global Context: The Role of Transnational Policy Networks »,



dans D. Wall (dir.), *Crime and the Internet*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 184-194.

- ⁵² Pour un examen de ces enjeux, voir J. Sheptycki (dir.), *Issues in Transnational Policing*, Londres et New York, Routledge, 2000.



Chapitre 4 Le cadre juridique actuel

4.1 Introduction

Les règles juridiques et d'autres règles jouent un rôle essentiel dans la définition du régime qui est à la base du maintien de l'ordre. Bien que la plupart des gens associent d'abord le maintien de l'ordre au droit pénal, celui-ci n'est en fait qu'un des domaines du droit qui définissent et façonnent le maintien de l'ordre¹. Par exemple, le droit contractuel, le droit du travail, le droit des assurances, et les lois régissant le bâtiment et le zonage ont une incidence cumulative qui peut être tout aussi prononcée pour le maintien de l'ordre que le droit constitutionnel, le droit pénal et le droit des biens. Pour chacun de ces domaines du droit, les juges jouent un rôle aussi essentiel que les législateurs dans l'élaboration et le développement du cadre juridique dans lequel le maintien de l'ordre doit être assuré.

Le présent chapitre aborde les principaux éléments du cadre juridique qui influent sur la manière dont le maintien de l'ordre est façonné et régi. Étant donné le rôle croissant des services de sécurité privés dans la société et le fait qu'ils assurent de plus en plus de fonctions semblables à celles des services de police publics, nous nous préoccupons plus particulièrement de la mesure dans laquelle les activités des services de sécurité privés sont autorisées et encadrées par la loi.

4.2 Le contexte constitutionnel

La responsabilité à l'égard de la législation qui concerne le plus directement le maintien de l'ordre est répartie entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle* confère au Parlement du Canada l'autorité législative exclusive en matière de loi criminelle et de procédure en matière criminelle. Cette législation définit les pouvoirs d'application de la loi en matière criminelle des agents de police de l'État (généralement désignés par l'expression agents de la paix dans la législation), ainsi que ceux des



personnes non liées à l'État (y compris les citoyens ordinaires) qui peuvent se livrer à des activités de maintien de l'ordre. Si la législation fédérale établit des distinctions claires entre les pouvoirs d'application de la loi en matière criminelle dévolus aux agents de la paix, aux propriétaires et aux citoyens ordinaires, elle ne reconnaît pas explicitement l'existence de certaines entités de maintien de l'ordre non étatiques. Au lieu de cela, ces groupes disposent des mêmes pouvoirs d'application de la loi en matière criminelle en tant que citoyens ordinaires et les agents des propriétaires pour lesquels ils travaillent.

Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle* confère aux législatures provinciales l'autorité exclusive d'adopter des lois relatives à l'administration de la justice sur leur territoire respectif; c'est en vertu de ce pouvoir législatif que sont établis et réglementés la plupart des services de police de l'État au Canada. En outre, le paragraphe 92(13) confère aux législatures provinciales le pouvoir exclusif d'adopter des lois concernant la propriété et les droits civils dans la province, tandis que le paragraphe 92(16) leur confère un pouvoir semblable relativement à « toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province ». C'est en vertu de ces pouvoirs législatifs que les provinces et les territoires réglementent diverses institutions non étatiques de maintien de l'ordre telles les sociétés de sécurité privées et leur personnel, de même que les diverses activités des propriétaires et des entreprises en relation avec le maintien de l'ordre. Ces activités comprennent, par exemple, les droits des propriétaires à l'égard de leurs locataires et invités. Le paragraphe 92(15) autorise les législateurs provinciaux à adopter des lois relatives à l'exécution des lois de la province, ce qui confère une autre source importante de pouvoirs législatifs à ceux qui assurent le maintien de l'ordre, comme les lois sur l'entrée sans autorisation² ou les codes de la route.

4.3 Les pouvoirs d'arrestation

Dans le Code criminel, les pouvoirs d'application de la loi sont principalement dévolus à la police publique. Cependant, quelques dispositions autorisent des personnes sans lien avec l'État à participer à des activités de maintien de l'ordre, notamment à titre de « citoyen ordinaire » ou de « propriétaire, occupant ou agent ». Les institutions



ou les employés du secteur privé affectés spécifiquement au maintien de l'ordre, tels les agents de sécurité et les enquêteurs liés par contrat ou à l'interne, disposent des mêmes pouvoirs d'application de la loi en matière criminelle que les citoyens ordinaires et les agents des propriétaires ou des occupants pour lesquels ils travaillent.

4.3.1 Les pouvoirs d'arrestation à titre de citoyen ordinaire

Le concept des pouvoirs d'arrestation à titre de citoyen ordinaire provient de la common law; il remonte à près de mille ans, à une époque où les citoyens avaient le pouvoir et le devoir de garder la « paix du Roi³ ». Aujourd'hui, cette notion est codifiée à l'article 494 du Code criminel, qui autorise toute personne à arrêter un individu qu'elle trouve en voie de commettre un acte criminel ou un individu qui, d'après ce qu'elle croit pour des motifs raisonnables a commis une infraction criminelle qui fuit des personnes légalement autorisées à l'arrêter et est immédiatement poursuivi par ces personnes. Le même article stipule également que, dès l'arrestation, la personne doit « aussitôt » livrer le suspect à un agent de la paix⁴.

Étant donné la nature de leur travail, les agents de sécurité ont plus d'occasions et de motifs que la plupart des autres citoyens de procéder à des arrestations aux termes de cette disposition. La prolifération récente des services de sécurité privés laisse supposer que les services de sécurité privés participent de plus en plus à des activités que la plupart des simples citoyens n'envisageraient jamais, telle l'arrestation d'un suspect au cours d'activités de surveillance et de patrouille⁵.

4.3.2 Les pouvoirs d'arrestation à titre d'agent du propriétaire ou de l'occupant et les lois provinciales sur l'entrée sans autorisation

Le Code criminel stipule également que quiconque est en possession d'un bien immeuble, ou encore son agent — un agent de sécurité privé, par exemple — est fondé à employer la force pour en empêcher l'intrusion⁶. En outre, les lois provinciales sur l'entrée sans autorisation sont de puissants outils aux mains des agents de propriétaires au Canada, principalement parce que la plupart des lois provinciales sur l'entrée sans autorisation donnent aux propriétaires ou à leurs agents ainsi qu'aux agents de police le pouvoir d'arrêter les intrus⁷.



D'après la Cour suprême du Canada, les lois sur l'entrée sans autorisation sont « l'outil de travail fondamental des agents de sécurité privés qui effectuent des rondes de surveillance dans les centres commerciaux, les aéroports, les stades et autres lieux de rassemblement privés ».

R. c. Asante-Mensah, [2003] 2 R.C.S. 3, paragr. 2.

Normalement, un agent des services de sécurité privés compétent n'arrête pas les personnes qui s'adonnent à des activités interdites sur une propriété privée; il utilise plutôt cette disposition comme moyen d'approcher la personne qui lui paraît poser un problème, pour lui demander de quitter les lieux. Si la personne en question refuse de partir, alors l'agent de sécurité peut l'arrêter pour refus de quitter les lieux après qu'on le lui a ordonné. Une question surgit immédiatement : qu'est-ce qu'une activité interdite⁸? C'est au propriétaire ou au gestionnaire d'y répondre. Tant que l'interdiction dont l'avis est affiché ne contrevient pas ostensiblement aux droits humains, c'est à eux de contrôler l'activité, le comportement et les déplacements des personnes sur la propriété ou en relation avec celle-ci. Ce pouvoir peut avoir d'importantes répercussions, du fait que la plupart des gens considèrent les centres commerciaux comme des lieux publics, bien qu'ils soient, sur le plan juridique, des propriétés privées. La latitude considérable laissée aux agents des propriétaires d'y maintenir l'ordre comme ils le jugent bon doit être mise en contraste avec l'observation stricte des droits et libertés de la personne dans les endroits traditionnellement considérés comme des lieux publics.

Le propriétaire ou son agent a le devoir de livrer la personne en état d'arrestation à la police⁹. Bien qu'aucune loi provinciale sur l'entrée sans autorisation n'autorise explicitement le recours à la force lors d'une arrestation, la jurisprudence établit qu'il est implicite dans l'action d'effectuer une arrestation¹⁰. Toutefois, certaines provinces ont rejeté la notion d'arrestation par l'occupant, préférant laisser l'arrestation (et le recours éventuel à la force) entre les mains de la police¹¹.

Comme dans le cas des dispositions pertinentes du Code criminel, ce qui différencie l'agent de sécurité privé du citoyen ordinaire et du



propriétaire ou de l'occupant, c'est que, comme l'agent des services de police publics, l'agent des services de sécurité privés, de par la nature de son travail, est beaucoup plus susceptible que le citoyen ordinaire d'avoir recours aux pouvoirs coercitifs accordés par les lois sur l'entrée sans autorisation¹².

4.4 La Charte canadienne des droits et libertés

La *Charte canadienne des droits et libertés* protège les droits et libertés fondamentaux de la personne¹³. Elle a d'importantes répercussions dans le contexte des activités de maintien de l'ordre. Quand on obtient des éléments de preuve en portant atteinte aux droits conférés à une personne par la Charte, ces éléments sont écartés si le tribunal est d'avis que leur utilisation en preuve est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice¹⁴. Trois articles de la Charte revêtent une importance particulière pour notre analyse.

L'article 8 de la Charte stipule que « chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ». Dans l'exécution de leurs fonctions, les services de police publics et les services de sécurité privés sont souvent appelés à procéder à des fouilles¹⁵. Les fouilles effectuées par les services de police publics sans avoir obtenu le consentement de la personne fouillée sont soumises à plusieurs conditions : par exemple, sauf exception, la fouille doit être autorisée par une personne impartiale¹⁶. Les fouilles non consensuelles effectuées par un agent de sécurité privé ne nécessitent pas l'autorisation d'une personne impartiale. Les tribunaux ont indiqué que ces fouilles peuvent être justifiées pour des raisons de sécurité ou d'urgence (par exemple, si une personne porte sur elle un objet susceptible de blesser autrui¹⁷). Les agents des services de sécurité privés peuvent eux aussi fouiller une personne lors de son arrestation¹⁸.

L'article 9 de la Charte stipule que « chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires ». La détention ne se limite pas nécessairement au confinement par la contrainte physique¹⁹. Une personne est considérée comme étant détenue même si la période de détention est très brève²⁰. On accepte aussi généralement le principe que la détention peut durer jusqu'à l'arrivée d'un agent de la paix²¹.



Comme nous l'avons souligné plus haut, un agent de sécurité du secteur privé peut effectuer une arrestation²² en vertu de l'article 494 du Code criminel ou d'une loi provinciale sur l'entrée sans autorisation. Dans le cas de *R. c. Asante-Mensah*, la Cour souligne : « Intelligarde, l'une des plus importantes agences de sécurité privées de l'Ontario, estime que ses gardiens se sont fondés sur la *LESA* pour arrêter plus de 30 000 personnes au cours des 20 dernières années²³. » L'arrestation sans mandat par un agent de la paix est régie par l'article 495, qui prescrit des exigences qui ne se trouvent pas dans l'article précédent²⁴.

L'article 10 de la Charte prévoit entre autres qu'en cas d'arrestation ou de détention, chacun a le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention ainsi que le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat²⁵. La Cour suprême du Canada a statué que le droit à l'assistance d'un avocat comprend notamment celui d'obtenir « (1) des renseignements sur l'accès sans frais aux services d'un avocat lorsque l'accusé répond aux critères financiers établis par les régimes provinciaux d'aide juridique (l'aide juridique); et (2) des renseignements sur l'accès à des conseils juridiques immédiats, quoique temporaires, sans égard à la situation financière (avocats de garde)²⁶. »

4.4.1 Les limites de l'applicabilité de la Charte aux agents de sécurité du secteur privé

Le maintien de l'ordre, qu'il soit de nature publique ou privée, risque d'empiéter sur les droits de la personne mentionnés ci-dessus. De plus, le maintien de l'ordre peut avoir une incidence sur bien d'autres droits protégés explicitement ou implicitement par la Charte, dont le droit à la vie privée et la liberté de mouvement. Cependant, un problème potentiel découle du fait qu'en général les droits que garantit la Charte ne s'appliquent pas aux actes des agents des services de sécurité privés. S'il est clair que les activités de maintien de l'ordre des autorités de l'État (par exemple la GRC, la police fédérale, provinciale ou municipale) sont toujours assujetties à la Charte, les tribunaux n'examinent la conformité à la Charte des actes des agents des services de sécurité privés que si ces actes ont un lien quelconque avec les fonctions de l'État. À cet égard, la Charte est « essentiellement un



Rien dans la preuve ne permet d'assimiler à l'État les gardes de sécurité ou l'agence pour laquelle ils travaillaient, ni d'attribuer leurs activités à l'État. Les gardes de sécurité privés ne sont ni des représentants ni des employés de l'État, et hormis un encadrement législatif minimal, ils ne sont pas sous l'autorité de l'État. Il peut y avoir chevauchement entre leur travail et l'intérêt de l'État dans la prévention et la répression du crime, mais on ne peut dire que les gardes de sécurité sont délégués par l'État pour veiller à l'application de ses politiques ou de ses programmes. Même si l'on concède que la protection du public relève de la mission publique de l'État, cela ne permet pas de conclure à la nature gouvernementale des fonctions exercées par les gardes de sécurité [...] Les gardes de sécurité ne peuvent non plus être considérés comme des représentants de l'État. La question à se poser est de savoir si les gardes de sécurité auraient fouillé le casier 135 sans l'intervention des policiers. Il ressort des faits de l'espèce que, lors de la fouille initiale, les agents de sécurité ont agi de manière totalement indépendante de la police.

R. c. Buhay, [2003] 1 R.C.S. 631, paragr. 28-29.

instrument de contrôle des pouvoirs du gouvernement sur le particulier²⁷ ». Cependant, si un particulier ou une entité privée « exerce des pouvoirs qui lui sont délégués par le gouvernement », est « responsable de la mise en œuvre de politiques gouvernementales²⁸ », ou agit de quelque autre façon en tant qu'« agent de l'État », tous ses actes qu'on considère de nature gouvernementale seront assujettis à l'examen de la Charte.

Dans *R. c. Buhay*, la Cour suprême a examiné la question de savoir si les agents des services de sécurité privés qui ont effectué la fouille initiale d'un casier, un acte qui a entraîné le dépôt d'accusations relatives à la possession de drogue, peuvent être considérés comme « exerçant une fonction gouvernementale précise » ou comme « représentants de l'État », ce qui les assujettirait à la Charte. La Cour n'a pas constaté de lien suffisant entre les agents des services de sécurité privés et les activités du gouvernement selon l'un ou l'autre de ces critères.



La Cour a conclu que la Charte ne s'appliquait pas parce qu'il n'y avait eu aucun contact entre les agents des services de sécurité privés et les services de police publics avant la fouille initiale. Cependant, d'autres cas peuvent être plus complexes. La Cour suprême du Canada a établi que pour déterminer si un agent de services de sécurité privés est un représentant de l'État, « une analyse cas par cas, axée sur les actes qui ont donné lieu à l'atteinte alléguée à la Charte et sur le lien existant entre les gardes de sécurité et l'État » s'impose²⁹. Une question péremptoire se pose alors, à savoir si un agent de services de sécurité privés aurait agi de la même façon n'eût été de l'intervention des services de police publics. Entrent par exemple en ligne de compte :

- la preuve d'une entente ou de directives données par la police³⁰;
- le moment de l'intervention de l'agent de sécurité privé dans l'événement en question (était-ce avant ou pendant l'intervention de la police?)³¹;
- le fait que les services de police publics et l'agent des services de sécurité privés ont collaboré activement ou non en l'occurrence³²;
- le but du contact que l'agent des services de sécurité privés a eu avec la personne qui, par la suite, a été arrêtée³³.

Une simple coopération entre un agent des services de police publics et un agent de services de sécurité privés ne signifie pas que le dernier est un représentant du premier³⁴.

La question de savoir si un agent de services de sécurité privés « exerce une fonction gouvernementale précise » s'est révélée essentielle pour déterminer si un agent de services de sécurité privés qui effectue une « arrestation par un citoyen ordinaire » en vertu de l'article 494 du Code criminel ou d'une loi sur l'entrée sans autorisation est assujéti à la Charte. Selon la Cour d'appel de l'Alberta, « [TRADUCTION] l'arrestation d'un citoyen est une fonction du gouvernement, que la personne qui effectue l'arrestation soit un agent de la paix ou un citoyen ordinaire³⁵ ». En l'occurrence, par suite de l'application de la Charte, la preuve recueillie lors de la fouille d'une personne par un employé d'une taverne a été jugée irrecevable. Cependant, les cours d'appel de la Colombie-Britannique³⁶, de la Nouvelle-Écosse³⁷ et de l'Ontario³⁸ sont



arrivées à des conclusions opposées. La Cour suprême du Canada n'a toujours pas exprimé d'avis sur l'applicabilité de la Charte dans les situations où un agent de sécurité du secteur privé a effectué une arrestation en vertu de l'article 494 du Code criminel³⁹. En revanche, les tribunaux ont conclu qu'une brève détention pour fins d'enquête par un agent de services de sécurité privés n'est pas une fonction gouvernementale précise⁴⁰.

4.4.2 Problèmes découlant des limites de l'applicabilité de la Charte

L'analyse qui précède nous amène à faire les observations suivantes :

- Il n'est pas toujours facile de déterminer, dans un cas donné, si un agent de sécurité du secteur privé est un représentant de l'État et, partant, est assujéti à la Charte.
- Cette détermination est faite après coup par les tribunaux, généralement dans le contexte d'un procès pénal où la question qui se pose en bout de ligne est de savoir si la preuve obtenue en violation d'un droit conféré par la Charte devrait être jugée irrecevable parce que sa recevabilité est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.
- On n'a pas résolu la question de savoir si un agent de services de sécurité privés qui effectue une « arrestation par un citoyen ordinaire » en vertu de l'article 494 du Code criminel ou d'une loi sur l'entrée sans autorisation est assujéti à la Charte du fait qu'il exerce une fonction gouvernementale.
- La portée des actes coercitifs et intrusifs qu'un agent de services de sécurité privés est autorisé à poser est plus restreinte que pour un agent des services de police publics. En revanche, l'agent de services de sécurité privés, à l'intérieur du type d'actes qu'il est autorisé à poser, est beaucoup moins susceptible d'être assujéti à la Charte.
- L'approche divergente adoptée à l'endroit des agents des services de police publics et des agents des services de sécurité privés a notamment pour conséquence qu'un acte effectué par un agent de services de sécurité privés sans qu'un agent des services de



police publics le lui demande pourrait mener à la condamnation d'une personne, tandis que le même acte effectué à la demande de la police pourrait mener à l'irrecevabilité de la preuve⁴¹. Une personne condamnée sur la base d'une preuve obtenue illégalement par un agent de services de sécurité privés qui n'agit pas pour le compte de l'État pourrait envisager d'intenter une poursuite au civil contre cet agent. Cependant, comme le signalent certains observateurs, c'est là un réconfort bien mince si on le compare au stigmate associé à une condamnation au criminel⁴².

- Il n'y a pas de dichotomie claire sur le plan juridique entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Il existe plutôt un continuum dans lequel s'inscrivent, selon le statut et les pouvoirs conférés par la loi, à une extrémité les services de police publics et, à l'autre extrémité, les services de sécurité privés. Pour ceux qui se situent au milieu du continuum, il y a une incertitude juridique quant à la mesure dans laquelle ils sont considérés comme des représentants de l'État ou comme exerçant une fonction gouvernementale et, dès lors, assujettis à la Charte.

4.5 Le droit de la responsabilité délictuelle

La responsabilité civile est un autre instrument utile pour remettre en question le bien-fondé de ces activités de maintien de l'ordre dans les secteurs public et privé. La cause de *Doe v. Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police* souligne le recours au droit de la responsabilité délictuelle en relation avec le maintien de l'ordre⁴³. La demanderesse, Jane Doe, a subi une agression sexuelle alors que la police enquêtait sur une série d'agressions sexuelles dans son quartier de Toronto. Elle a intenté une action au civil contre la police de Toronto pour avoir omis de l'informer de ces agressions. Le tribunal a établi que la police avait le devoir de prévenir les actes criminels et de protéger la vie des citoyens et citoyennes et qu'elle avait négligé ce devoir en omettant d'alerter Doe⁴⁴.

En plus d'avoir fait preuve de négligence, la police, selon le tribunal, avait enfreint les droits conférés à Doe par la Charte. Plus précisément, la police a privé Doe de son droit à la sécurité et de son droit à la



protection égale et à l'égalité de bénéfice de la loi quand elle a « [TRADUCTION] adopté la politique de ne pas la prévenir à cause d'une croyance stéréotypée et discriminatoire qu'étant des femmes, elle et d'autres comme elle allaient devenir hystériques, paniquer et faire fuir l'agresseur⁴⁵ ».

En général, cependant, les actions en responsabilité délictuelle contre les services de police publics se fondent non pas sur l'omission d'agir, mais sur l'impropriété des actes commis. Ces actions ont généralement pour cause la séquestration⁴⁶ ou les voies de fait⁴⁷, des délits pour lesquels la preuve de dommages n'est pas nécessaire. Plus récemment, des tribunaux ont accueilli des actions en responsabilité délictuelle alléguant soit la négligence dans le cadre de l'enquête et de la formation⁴⁸, soit des poursuites abusives.

Il y a aussi beaucoup d'arrêts publiés en responsabilité délictuelle contre des agents de services de sécurité privés. Ces causes portent elles aussi principalement sur la séquestration ou les voies de fait, ce qui n'a rien d'étonnant⁴⁹. Par exemple, dans la cause *Chopra v. T. Eaton Co*⁵⁰, l'allégation concerne la séquestration. Le tribunal a conclu en l'occurrence que les agents des services de sécurité privés avaient eu raison d'arrêter le demandeur et que, comme l'arrestation était légale, la détention l'était aussi au départ. Néanmoins, le tribunal a quand même conclu à la responsabilité du défendeur parce que les agents de sécurité, en omettant de communiquer avec la police dès qu'il était raisonnablement possible de le faire, ont rendu la détention illégale⁵¹.

4.6 Conclusion : questions pour la réforme du droit

La Cour suprême du Canada a noté que l'exclusion des actes privés de la Charte était un choix délibéré⁵². Il aurait été très difficile, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, d'y inclure des exceptions, par exemple, pour les agents des services de sécurité privés, ce qu'on n'a probablement pas envisagé de faire à l'époque. Cependant, nous avons vu que les lieux fréquentés par les Canadiens et Canadiennes sont de plus en plus des lieux privés et semi-publics, « [TRADUCTION] de sorte que l'espace du maintien de l'ordre public a rétréci comparativement au domaine de la police privée⁵³ ». Dans ce processus, il y a de plus en plus



de similitudes entre les fonctions exécutées par les agents des services de sécurité privés et les services de police publics.

Étant donné l'évolution constante de réseaux de maintien de l'ordre, les législateurs devraient évaluer s'il est temps d'instaurer par la voie législative des règles ou obligations comparables à celles de la Charte et applicables aux agents des services de sécurité privés, en matière pénale et civile. Les législateurs pourraient par exemple énoncer explicitement les rôles et responsabilités des agents des services de sécurité privés en matière de détention, d'arrestation et de droit à l'assistance d'un avocat, en portant une attention particulière aux différences entre ces pouvoirs et ceux que possèdent les services de police publics et les citoyens ordinaires. Les législateurs pourraient aussi envisager l'élaboration de normes ou de codes de conduite destinés particulièrement aux services de sécurité privés. Au Québec, on attend déjà des agents des services de sécurité privés qu'ils respectent les droits enchâssés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, lesquels sont semblables à ceux que confère la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵⁴. De même, les législateurs pourraient veiller à ce que l'acceptation par des services de police publics de tâches associées à des événements privés ne restreigne pas l'applicabilité de la Charte.

Par le passé, certains tribunaux ont exprimé leur inquiétude quant à la sagesse d'imposer des obligations de la Charte aux acteurs qui ne relèvent pas de l'État⁵⁵. Cependant, il n'est pas si difficile d'envisager d'imposer une exigence semblable au personnel des services de sécurité privés⁵⁶. Toutefois, tant que les législateurs continueront de mettre les agents des services de sécurité privés dans le même lot que tous les autres acteurs sans lien avec l'État et tant qu'ils omettront de prendre en compte la multiplicité des services de maintien de l'ordre, comme ils le font actuellement, nombre de tribunaux hésiteront à imposer aux agents des services de sécurité privés des obligations qui s'appliqueraient aussi automatiquement aux autres acteurs dont le travail n'est pas lié principalement au maintien de l'ordre et de la sécurité. Évidemment, il reste beaucoup à faire pour clarifier le cadre juridique dans un contexte où la prestation des services de maintien de l'ordre est de plus en plus complexe.



- 1 Voir, par exemple, P. Stenning, « Accountability for Private Security », dans S. Einstein et M. Amir (dir.), *Police Security and Democracy: Special Aspects of Democratic Policing*, Huntsville (Texas), Office of International Criminal Justice, 2001, p. 201-219.
- 2 G. Rigakos et D. Greener, « Bubbles of Governance: Private Policing and the Law in Canada », *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 15 (2000), p. 145-185.
- 3 Voir *R. c. Asante-Mensah*, [2003] 2 R.C.S. 3, paragr. 36.
- 4 Article 494 du *Code criminel du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-46. Dans *R. v. Dean*, [1991] 5 C.R. (4th) 176 (Ont. Ct. Gen. Div.), la Cour explique que l'obligation qu'à la personne qui procède à l'arrestation de livrer la personne qu'elle arrête à la justice signifie « [TRADUCTION] confier à un agent la garde de la personne et non transporter la personne » jusqu'au poste de police le plus près.
- 5 Comme l'a noté la Cour suprême du Canada, « des agents de sécurité procèdent couramment à des arrestations, à des mises en détention et à des fouilles ». *R. c. Buhay*, [2003] 1 R.C.S. 631, paragr. 31.
- 6 Article 41 du *Code criminel du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-46.
- 7 Voir, par exemple, *Trespass to Premises Act*, R.S.A. 2000, ch. T-7, paragr. 5(1) (Alberta); *Petty Trespasses Act*, R.S.M. 1987, ch. P50, art. 2 (Manitoba); *Petty Trespass Act*, R.S.N.L. 1990, ch. P-11, art. 4 (Terre-Neuve-et-Labrador); *Loi sur les actes d'intrusion*, L.N.B. 1983, ch. T-11.2, art. 7 (Nouveau-Brunswick). En Ontario, par exemple, le personnel des services de sécurité peut arrêter sans mandat une personne sur une propriété privée à trois conditions : elle entre dans des lieux lorsque l'entrée en est interdite; elle ne quitte pas immédiatement les lieux après qu'on le lui a ordonné; elle s'adonne à une activité interdite (*Loi sur l'entrée sans autorisation*, L.R.O., 1990, ch. T.21, art. 2 et 9). On observe des conditions similaires dans les lois sur l'entrée sans autorisation partout en Amérique du Nord.
- 8 Rigakos et Greener, *op. cit.* note 2, p. 156-159.
- 9 Voir, par exemple, la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, L.R.O., 1990, ch. T.21, paragr. 9(2) : « Lorsque la personne qui procède à une arrestation aux termes du paragraphe (1) n'est pas un agent de police, elle doit rapidement requérir l'aide d'un agent de police et lui confier la garde de la personne arrêtée. »
- 10 *R. c. Asante-Mensah*, *op. cit.* note 3. Admettant que le pouvoir d'utiliser la force est implicite dans l'action d'effectuer une arrestation, la Cour reconnaît tout le sérieux de sa conclusion au paragr. 24 : « [L]es répercussions de la reconnaissance d'un pouvoir d'employer la force lors d'une arrestation fondée sur la *LESA* vont bien au-delà du présent contexte. Par exemple, il arrive que des personnes qui pratiquent



la randonnée à la campagne rencontrent soudainement des fermiers. Des adolescents qui déambulent indisposent parfois les propriétaires de centres commerciaux qui les perçoivent comme un obstacle à l'achalandage. Des itinérants cherchent refuge dans des gares de chemin de fer. Des manifestants brandissent leurs pancartes sur la propriété privée de l'entreprise visée. La liste des risques d'affrontement est longue. » Dans *Tucker v. Cadillac Fairview Corporation Ltd.* [2005] O.J. n° 2921, la Cour d'appel de l'Ontario dresse une liste non exhaustive de 13 facteurs à prendre en considération par le tribunal pour établir si le recours à la force physique par un agent de sécurité effectuant une arrestation est justifié.

- 11 Ainsi, en Colombie-Britannique, la *Trespass Act* autorise le propriétaire à demander à l'intrus de s'identifier, mais pas à l'arrêter. Seul un agent des services de police publics peut procéder à une arrestation. De même, les lois sur l'entrée sans autorisation de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard n'autorisent que les agents des services de police publics à arrêter les intrus (*Trespass to Property Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. T-6, art. 5; *Protection of Property Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 363, art. 6).
- 12 Bien sûr, le législateur a la possibilité de conférer des pouvoirs coercitifs à des acteurs sans lien avec l'État en adoptant des dispositions législatives à cet égard ou en accordant ce pouvoir par règlement. Dans *R. c. Asante-Mensah*, *op. cit.* note 3, paragr. 66, la Cour constate que « [p]lus de 20 lois fédérales autorisent une forme quelconque d'arrestation "par un simple citoyen" ».
- 13 L'article 1 de la Charte, cependant, autorise certaines exceptions à cette exigence, dans des limites « dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, ch. 11 (R.-U.), 1982.
- 14 Paragraphe 24(2) de la Charte. Voir aussi L. Lemonde et G. Hébert-Tétrault, *Sécurité privée et droits fondamentaux*, document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada, novembre 2005, p. 4. La Cour suprême note dans *Buhay* que le pouvoir discrétionnaire d'exclure la preuve existe aussi en common law. *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 40.
- 15 Voir J. Fontana, *The Law of Search and Seizure*, 6^e éd., LexisNexis Canada, 2005. Dans bien des cas, la personne consentira à la fouille comme condition d'accès sur les lieux. Par exemple, les personnes qui veulent assister à un concert consentent volontairement à ce qu'un agent des services de sécurité privés fouille leur sac. Le respect de ces procédures peut faire l'objet d'un contrat écrit et devenir ainsi une condition de l'accès à des services, à une propriété ou à d'autres installations.



- ¹⁶ Voir par exemple *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265. Au nombre des autres conditions on compte : l'autorisation doit être fondée sur l'existence de motifs raisonnables et probables, établis sous serment, de croire qu'une infraction a été commise et qu'on peut en trouver des éléments de preuve au lieu de la fouille; la fouille doit être effectuée d'une manière qui ne soit pas déraisonnable. Les tribunaux ont à quelques occasions statué qu'une fouille était déraisonnable, soit parce qu'elle constituait une intrusion non autorisée dans la vie privée d'une personne, soit parce qu'elle avait été effectuée d'une manière déraisonnable.
- ¹⁷ Dans le cas de *Buhay*, qui porte sur la fouille d'un casier loué dans une gare routière, la Cour a déclaré : « Il est raisonnable de s'attendre à ce que personne ne touche aux objets personnels déposés dans un casier loué contre paiement, à moins qu'ils ne paraissent constituer une menace pour la sécurité de l'endroit. » *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 21. Voir aussi, au paragr. 23, la notion d'urgence ou d'autres circonstances pressantes. Voir dans *R. c. M. (M.R.)* [1998] 3 R.C.S. 393 le cas de la fouille d'un élève par le directeur d'une école.
- ¹⁸ *R. v. Lerke* [1986] 24 C.C.C. (3d) 129 (Alta.C.A.) : « [TRADUCTION] [L]es pouvoirs de fouille dont dispose le citoyen ordinaire qui effectue une arrestation valide sont les mêmes que ceux d'un policier qui effectue une arrestation valide [...] Dans les deux cas, la fouille est nécessaire à la protection de la personne qui effectue l'arrestation contre une attaque ultérieure par la personne en état d'arrestation, qui pourrait se servir d'une arme cachée. Elle est aussi nécessaire pour obtenir et préserver des éléments de preuve relatifs au délit ayant donné lieu à l'arrestation [...] »
- ¹⁹ « L'élément de contrainte psychologique, sous forme d'une perception raisonnable qu'on n'a vraiment pas le choix, suffit pour rendre involontaire la privation de liberté. Il peut y avoir détention sans qu'il y ait contrainte physique ou menace de contrainte physique, si la personne intéressée se soumet ou acquiesce à la privation de liberté et croit raisonnablement qu'elle n'a pas le choix d'agir autrement. » *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613, p. 644.
- ²⁰ Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14, p. 9.
- ²¹ *Ibid.*, p. 10. Une personne soupçonnée d'avoir commis un acte criminel peut être détenue, avant son arrestation, pour les fins de l'enquête, dans certaines circonstances. *R. v. Dell*, [2005] A.J. No. 867 (Alta. C.A.). Voir aussi P. Ceysens, *Legal Aspects of Policing*, Volume 1, Saltspring Island (C.-B.), Earls court Legal Press, 2002, p. 3-119 et 3-120.



- ²² Dans *R. c. Asante-Mensab*, la Cour a déclaré : « L'arrestation consiste à se saisir d'une personne physique ou à y toucher dans le but de la détenir. Le seul fait de lui dire qu'on l'arrête ne constitue pas une arrestation à moins que celui qu'on veut arrêter se soumette et suive l'agent qui procède à l'arrestation. » *R. c. Asante-Mensab*, *op. cit.* note 3, paragr. 42.
- ²³ *R. c. Asante-Mensab*, *op. cit.* note 3, paragr. 25.
- ²⁴ Voir *R. v. Dean*, *op. cit.* note 4, où le juge souligne les différences entre les articles 494 et 495 : « [TRADUCTION] À mon avis, le Parlement a choisi de prescrire des exigences différentes pour les citoyens qui effectuent une arrestation sans mandat et pour les agents des services de police publics qui en font autant. Il ressort clairement de l'art. 495 que les policiers ont des pouvoirs plus restreints, et on s'attend à ce qu'ils aient une bonne connaissance des catégories d'infractions, contrairement au simple citoyen qui agit dans des circonstances pressantes ou une situation d'urgence. »
- ²⁵ L'article 10 se lit comme suit : « Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention : a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention; b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit; c) de faire contrôler, par habeas corpus, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération. »
Charte canadienne des droits et libertés, *op. cit.* note 13.
- ²⁶ *R. c. Bartle*, [1994] 3 R.C.S. 173, p. 195.
- ²⁷ *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, p. 261.
- ²⁸ *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, paragr. 36.
- ²⁹ *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 31.
- ³⁰ *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 26; *R. v. Snow* [2005] N.J. No. 294 (Nfld. and Labrador S.C.T.D.), où la Cour a statué qu'il n'y avait aucun accord entre une compagnie et la GRC voulant, lors de la découverte d'un colis suspect, qu'on alerte la GRC avant de prendre quelque mesure que ce soit. Voir aussi *R. v. Wallis*, [2004] B.C.J. No. 2951 (B.C. Prov. Ct.) (QL), et la critique de cette décision par Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14.
- ³¹ Dans *Buhay*, la fouille initiale a eu lieu en l'absence des services de police publics. *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 29; voir aussi *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21, où la détention et la fouille ont eu lieu avant l'intervention des services de police publics.
- ³² *R. c. M. (M.R.)*, *op. cit.* note 17, paragr. 60.



- ³³ Par exemple, dans *R. c. M (M.R.)*, *op. cit.* note 17, quand un élève a été accusé de possession de stupéfiants après une fouille de sa personne par le directeur de l'école en présence d'un agent des services de police publics, la Cour a conclu que la fouille avait pour but premier d'appliquer les mesures disciplinaires de l'école et non d'aider à une enquête criminelle; voir aussi *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21, où la Cour a conclu qu'une fouille personnelle effectuée dans un bar était motivée par des raisons de sécurité et non par la tenue d'une enquête criminelle; voir aussi *R. v. Snow*, *op. cit.* note 30.
- ³⁴ *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 29; *R. c. M.(M.R.)*, *op. cit.* note 17, paragr. 28.
- ³⁵ *R. v. Lerke*, *op. cit.* note 18. Voir aussi *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21.
- ³⁶ Voir *R. v. J. (A.M.)*, (1999) 137 C.C.C. (3d) 213 (B.C.C.A). Cependant, comme l'a noté la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta dans la cause *R. v. Parsons*, (2001) 284 A.R. 345, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique ne s'est pas fondée sur la jurisprudence pour trancher cette question.
- ³⁷ *R. v. Skeir*, N.S.J. No. 384 (QL) (demande d'en appeler à la Cour suprême du Canada, refusée le 17 novembre 2005). La Cour était d'avis que la question était réglée par la décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5. Cependant, comme l'a souligné l'avocat de l'accusé et dans *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21, paragr. 17, cette décision ne porte pas directement sur l'article 494, car elle concerne une fouille et non une arrestation. Au paragr. 31 de *Buhay*, la Cour suprême a toutefois déclaré : « Bien que le recours aux agences de sécurité privées se soit accru au Canada et que des agents de sécurité procèdent couramment à des arrestations, à des mises en détention et à des fouilles, '[l]'exclusion des activités privées de l'application de la *Charte* n'est pas le fruit du hasard. C'est un choix délibéré qu'il faut respecter' (*McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, p. 262). » Cette déclaration n'était toutefois pas déterminante dans cette cause.
- ³⁸ *R. v. N.S.*, [2004] O.J. No. 290 (Ont. C.A.). Dans son très bref jugement, la Cour a établi que la question avait été réglée par la décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5. Comme on l'a noté dans *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21, paragr. 12, « [TRADUCTION] la fonction gouvernementale précise sur laquelle repose *Lerke* et reconnue dans *Buhay* n'a pas été analysée ».
- ³⁹ Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14, p. 7.
- ⁴⁰ *R. v. Dell*, *op. cit.* note 21, paragr. 24 : « [TRADUCTION] On peut soutenir que l'arrestation par un particulier met en jeu non seulement l'objectif public général de maintenir la paix, mais aussi la délégation d'une fonction gouvernementale précise à des particuliers. Cette dernière caractéristique est absente de la détention pour fins d'enquête et, à ce titre, la détention par un particulier ne peut être considérée



comme une fonction gouvernementale précise entraînant la protection assurée par la Charte. »

- 41 Comme l'expliquent Lemonde et Hébert-Tétrault, dans la cause *Buhay*, la Cour suprême du Canada « [...] confirme la décision du juge du procès d'exclure la preuve obtenue sans mandat par la police et ce, uniquement parce que l'employé de la gare avait ouvert le casier à la demande expresse des policiers [...] Il y a fort à parier que la Cour suprême aurait refusé d'appliquer la Charte si les agents de sécurité, plutôt que de remettre la drogue dans le casier, l'avaient remise directement aux policiers. Prenant pour acquis que les agents de sécurité n'agissent généralement pas sur les ordres des services policiers mais ont plutôt tendance à solliciter l'intervention policière après avoir procédé à une fouille ou à une saisie, il est possible de conclure que, dans ces circonstances, les tribunaux n'examineraient pas le caractère abusif des gestes posés par les agents de sécurité sous l'angle de la Charte. ». Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14.
- 42 Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14, p. 26.
- 43 [1998] 39 O.R. 3d (487) (Ont. Ct. Gen. Div.).
- 44 *Ibid.*, p. 27. La police était au courant (ou aurait dû l'être) du danger qui existait pour les femmes vivant dans le même quartier que Doe et elle « [TRADUCTION] a tout à fait manqué à son devoir de protéger ces femmes et en particulier la demanderesse contre le violeur en série dont la police savait qu'il hantait leur quartier en omettant de les prévenir de manière à ce qu'elles aient la possibilité de prendre des mesures pour se protéger elles-mêmes. »
- 45 *Ibid.*, p. 32.
- 46 « [TRADUCTION] La détention et l'arrestation sont parmi les situations les plus courantes qui donnent lieu à des actions au civil contre des agents de police. » P. Ceysens, *Legal Aspects of Policing*, vol. 1, Saltspring Island (C.-B.), Earls Court Legal Press, 2002, p. 3-101.
- 47 Les voies de fait sont un délit intentionnel consistant à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne. Voir les causes suivantes, qui sont toutes des actions en responsabilité délictuelle contre des services de police publics : *MacCormack v. Halifax (City) Police Department*, [1999] N.S.J. No. 463 (S.C.); *Bainard v. Toronto Police Services Board*, [2002] O.J. No. 2765; *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, [2003] O.J. No. 3487; *Collis v. Toronto (City) Police Services Board*, [2004] O.J. No. 4037; *Webster v. Wasylshen*, [2005] A.J. No. 225 (Q.B.).
- 48 Les tribunaux ont toutefois signalé qu'une action en responsabilité délictuelle alléguant la négligence dans le cadre d'une enquête ne réussira pas facilement, car « [TRADUCTION] les considérations prépondérantes des politiques



gouvernementales telles l'efficacité du fonctionnement du système de justice pénale, l'immunité accordée aux agents de police et autres enquêteurs en matière de responsabilité en cas de négligence dans le cadre d'une enquête devrait l'emporter dans tous les cas sauf les plus flagrants ». *Wiche v. Ontario*, [2001] O.J. No. 1850.

- 49 Dans *Parlee (Guardian ad litem of) v. Port of Call Holdings Ltd.*, [2000] B.C.J. No. 698, la Cour explique que le fardeau de la preuve visant à établir si une arrestation est légale correspond à la norme civile de la « prépondérance des probabilités » et non à la norme pénale des « motifs raisonnables ou probables ». La Cour conclut que, pour que la partie qui effectue l'arrestation puisse défendre son geste avec succès, elle doit prouver selon la « prépondérance des probabilités » qu'une personne a commis un acte criminel, que la partie ayant effectué l'arrestation croyait que la personne qu'elle arrêta avait commis cette infraction et que cette croyance était raisonnable. Pour d'autres actions en justice fondées sur la responsabilité délictuelle de la part d'agents de sécurité du secteur privé, voir : *Butt v. Dominion Stores Limited*, [1978] N.J. No. 133; *Sharpe et al. v. Woolco Department Store*, [1978] N.J. No. 134; *Kendall and Kendall v. Gambles Canada Ltd., Graham Bowering and Landru*, [1981] S.J. No. 1280; *Psathas and Psathas v. F.W. Woolworth Company Limited, Tuff Control Systems Limited, Stanford and Collins*, [1981] N.J. No. 114; *Maher v. K Mart Canada Ltd.*, [1990] N.J. No. 146; *Sangha v. Home Depot of Canada Inc.*, [2005] B.C.J. No. 1602 (2005 BCPC 3000); *Tucker v. Cadillac Fairview Corporation Ltd.*, *op. cit.* note 10.
- 50 *Chopra v. T. Eaton Co.*, [1999] A.J. No. 277 (Q.B.).
- 51 Malgré l'absence d'allégations pour infraction à la Charte, la cour a néanmoins fait les observations suivantes : « [TRADUCTION] Il est évident qu'une fois qu'une personne est en détention légale, il faut respecter les droits que lui confère la Charte. Ce principe est établi par le courant jurisprudentiel qu'on observe dans *R. v. Lerke* (1986), 67 A.R. 390 (C.A.) [...] qui précise que lorsqu'un citoyen ordinaire effectue une arrestation, il exécute une fonction du gouvernement à laquelle la Charte s'applique. Cette situation soulève une question intéressante : s'il y a infraction aux droits conférés par la Charte à une personne dans le cadre d'une détention légale à tous autres égards, cela a-t-il pour effet de vicier la détention légale ou si cela ne fait que donner à la personne en état d'arrestation un recours en vertu de la Charte? Étant donné mes constats, je n'ai pas besoin de répondre à cette question en l'occurrence; je laisse donc à un autre juge le soin de la trancher à l'avenir. Je constate cependant que la conduite des défendeurs alléguée par Chopra contrevient à la Charte; en particulier, le fait de lui prendre son portefeuille constitue une violation de son droit de garder le silence et une fouille illégale; ces facteurs d'aggravation pertinents pourront être pris en compte quand j'évaluerai les dommages-intérêts qui s'imposent. » *Chopra v. T. Eaton Co.*, *op. cit.* note 50.
- 52 *R. c. Buhay*, *op. cit.* note 5, paragr. 31.



- ⁵³ G. Rigakos, *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, p. 3.
- ⁵⁴ Comme l'ont noté Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14, p. 29. La Charte du Québec, contrairement à la Charte canadienne, s'applique aux relations privées. Voir *Chevrier c. VSC Investigation and Zellers*, Cour du Québec [2000], J.Q. n° 5956, juge Gosselin, où la Charte du Québec a été mise en application dans un cas de détention par un agent de sécurité du secteur privé. Comme le soulignent Lemonde et Hébert-Tétrault, *op. cit.* note 14 à 29, même si la Charte du Québec ne contient pas de disposition équivalente au paragraphe 24(2) de la Charte canadienne sur l'irrecevabilité des éléments de preuve, l'article 2858 du *Code civil du Québec* donne cette discrétion aux tribunaux au civil.
- ⁵⁵ Par exemple, dans *Shafie c. R.*, [1989] 47 C.C.C. (3d) 27, la Cour écrit : « L'obligation pour un instituteur d'aviser son élève, pour un employeur d'aviser son employé ou un parent d'aviser son enfant de retenir les services d'un avocat, pour ne citer que quelques exemples de rapports privés, est difficile à imaginer. »
- ⁵⁶ Les arrêts publiés indiquent qu'il existe, dans l'industrie des services de sécurité privés, une pratique qui consiste à informer la personne de son droit d'obtenir l'aide d'un avocat. On ne s'étonnera pas toutefois du fait que les arrêts publiés traitent de situations où on allègue que cette information était déficiente. Voir *R. v. Skeir*, *op. cit.* note 37.



Chapitre 5 Réglementation directe et responsabilisation en matière de maintien de l'ordre

5.1 Introduction

Dans une démocratie libérale, le rôle du maintien de l'ordre est souvent considéré comme un contrat social entre les citoyens et l'État aux termes duquel chaque individu renonce à certaines libertés afin que l'État puisse veiller à la sécurité publique. En contrepartie, l'État promet d'exercer ces pouvoirs de façon équitable et impartiale. Nous accordons aux services de police publics les pouvoirs d'arrêter des citoyens, de recourir à la force et de restreindre notre liberté au nom de l'ordre social et du bien commun. En échange, les agents des services de police publics doivent respecter les paramètres clairement définis de leurs pouvoirs et de la loi qui les leur confère, sans empiéter sur nos droits fondamentaux¹.

Les mécanismes de responsabilisation prescrits par l'État qui régissent les services de police publics sont à la base du système de freins et contrepoids qui permet l'exécution du contrat social et garantit la responsabilisation de la fonction policière à l'égard des citoyens et citoyennes. Dans le domaine du maintien de l'ordre privé, la nature du contrat social entre les services de sécurité privés et le public est moins bien définie. On pourrait soutenir qu'il s'agit d'une relation exclusivement privée dans laquelle l'État n'a aucun rôle à jouer. Cependant, comme les distinctions s'estompent entre les services de police publics et les services de sécurité privés, surtout en ce qui a trait aux effets éventuels de leurs activités sur nos libertés fondamentales, il est nécessaire d'examiner si l'État doit légiférer pour établir des mécanismes visant à réglementer ou à régir les services de sécurité privés et, le cas échéant, dans quelle mesure il doit le faire.

Dans ce chapitre, nous examinons la réglementation des institutions publiques et privées de maintien de l'ordre et de leur personnel. Nous voyons d'abord comment on conçoit la gouvernance



et la responsabilisation des forces de l'ordre publiques et de leur personnel depuis quelques décennies. Ensuite, nous examinons la réglementation des services de maintien de l'ordre qui ne relèvent pas de l'État. Nous concluons en mentionnant le fossé qui existe entre la réalité du maintien de l'ordre au Canada et les mécanismes actuels de gouvernance et de responsabilisation. En outre, nous constatons que la réglementation actuelle pourrait se révéler inadéquate au regard de toutes les formes de maintien de l'ordre.

5.2 La réglementation des services de police publics

La réglementation directe peut être comprise comme incluant la gouvernance et la responsabilisation. Par gouvernance, on entend les activités des institutions qui ont le pouvoir de donner des instructions aux services de police publics. La réglementation directe peut être interne et référer aux structures de réglementation et de supervision, aux codes disciplinaires, aux mécanismes de réglementation des affaires internes et externes. Par responsabilisation, on entend l'obligation qu'ont les individus et les organismes de fournir des renseignements à divers personnes ou organismes. Certaines institutions, comme les commissions des services policiers peuvent s'acquitter des deux aspects de la réglementation directe. D'autres, par exemple les commissions d'examen des plaintes contre la police, le protecteur du citoyen et les vérificateurs, constituent uniquement des mécanismes de responsabilisation².

5.2.1 Les organismes de gouvernance

Il existe au Canada deux modèles de base pour la gouvernance des services de police publics : le premier régit les services de maintien de l'ordre fédéral et provinciaux et l'autre, les services régionaux et municipaux³.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC), la Police provinciale de l'Ontario (PPO), la Sûreté du Québec (SQ) et la Royal Newfoundland Constabulary (RNC) relèvent chacune du ministère fédéral ou provincial compétent. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada (auparavant le Solliciteur général du Canada), par exemple, est directement responsable de la gouvernance de



la GRC⁴, tandis que le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario est chargé de la PPO, le ministère de la Sécurité publique du Québec, de la SQ, et le ministère de la Justice de Terre-Neuve-et-Labrador, de la RNC.

Nombre de services de police municipaux, mais pas tous, relèvent de l'autorité de commissions de police ou de commissions des services policiers établies par la législation provinciale. Dans huit des dix provinces, l'Ontario et le Québec faisant exception, le gouvernement provincial négocie et administre les contrats aux termes desquels la GRC, organisme fédéral, fournit des services de maintien de l'ordre aux niveaux provincial et municipal. En Ontario, la PPO négocie avec les municipalités pour leur fournir des services municipaux de maintien de l'ordre. Dans ces circonstances, une grande part de la gouvernance des services de police revient de fait au fournisseur de services⁵.

Une des différences entre les deux modèles canadiens de gouvernance des services de police réside dans le degré d'autorité. Dans un cas, l'autorité est conférée à un ministre du gouvernement, dans l'autre à une commission formée de citoyens et citoyennes élus ou nommés. Évidemment, le citoyen ordinaire comme le ministre sont des civils, en ce sens qu'ils ne sont pas des agents de police assermentés, mais si on examine de près leur mandat législatif, on observe que le contrôle et la gestion des services de la police nationale et des services des polices provinciales sont conférés au commissaire⁶, un agent assermenté qui exerce ses pouvoirs sous la direction légale du ministre, tandis qu'ils sont du ressort de commissions civiles dans le cas des services de police municipaux ou régionaux⁷.

5.2.2 L'indépendance de la police

En général, l'indépendance de la police signifie être libre de toute influence politique partisane. Bien que la nature et l'étendue pratiques et théoriques de l'indépendance de la police de même que ses implications pour la gouvernance de la police aient fait l'objet de maints débats universitaires et judiciaires, il est juste d'affirmer qu'elle ne met pas complètement la police à l'abri des processus normaux de contrôle démocratique⁸. En général, on s'entend à dire que le chef ou



[TRADUCTION] La distinction entre les questions *opérationnelles* et *d'orientations* est mise en évidence dans l'avis suivant, donné en 1980 par la Commission de police de la Colombie-Britannique aux membres des commissions de police municipales de cette province :

Le chef de police est responsable devant la Commission des grandes orientations du corps policier, ainsi que du niveau et de la qualité des services offerts à la collectivité. Cependant, il faut insister sur le fait qu'en matière de maintien de l'ordre, les décisions professionnelles quotidiennes relèvent uniquement du corps policier. Le pouvoir de chaque agent de police d'enquêter sur les crimes, d'arrêter les suspects et de déposer des plaintes devant un juge de paix découle de la common law et du Code criminel et aucun individu ou organe politique ou administratif ne peut y faire interférence. Par contre, les politiques, les objectifs et les buts généraux sont des questions qui relèvent à juste titre de l'autorité civile et les commissions de police ont à la fois le devoir de faire en sorte que le travail des corps policiers respecte les orientations établies et le droit de tenir le chef de police responsable de ces questions.

Commission de police de la Colombie-Britannique,
B.C. Police Boards Handbook, Vancouver,
Commission de police de la Colombie-Britannique, 1980, p. 13.

commissaire de police a compétence exclusive en matière de fonctions quasi-judiciaires telles l'arrestation, l'enquête et le dépôt d'accusations, mais « [TRADUCTION] la différence entre les décisions 'opérationnelles' et les décisions 'd'orientations' [...] engendrent quelques difficultés de distinction entre les deux catégories¹⁰. »

À partir du milieu du XIX^e siècle, des institutions de gouvernance des services policiers aux niveaux régional et municipal (d'abord appelés conseils des commissaires de police ou commissions de police, et plus récemment dans certaines provinces, commissions des services policiers) ont été établies, dans l'intention précise de



soustraire les services de police à la gouvernance directe des élus municipaux et de leur garantir une certaine indépendance politique dans l'exercice de leurs devoirs¹¹. On visait à soustraire davantage les services de police au contrôle politique direct en faisant en sorte qu'il incombe à ces organismes indépendants, et non pas aux politiciens élus, d'orienter les politiques et d'approuver les budgets des services de police.

Au fil des ans, le rôle et la composition de ces autorités de gouvernance ont beaucoup varié : certaines comportaient une majorité de membres désignés, tandis que d'autres étaient composées de politiciens élus au niveau local. Dans la plupart des administrations, ces autorités locales de gouvernance des services de police comprennent au moins un membre désigné par la province pour qu'y soient représentés les intérêts provinciaux en matière de maintien de l'ordre, en plus des intérêts régionaux ou municipaux.

En Ontario, par exemple, les commissions devaient à l'origine comprendre un magistrat, mais aujourd'hui, on interdit formellement aux juges de siéger à ces commissions¹². Jusqu'en 1997, la majorité des membres des commissions étaient nommés par le gouvernement provincial; par la suite, les commissions devaient compter un nombre égal de conseillers municipaux et de membres désignés par la province, plus un membre désigné par la municipalité. Ce changement est survenu après que les municipalités se soient opposées à la nomination de la majorité des membres par la province, alors que le financement provincial avait diminué au point de ne représenter que moins de 5 p. 100 du budget alloué au maintien de l'ordre.

Aujourd'hui, les commissions de police constituent une assise relativement bien acceptée pour assurer la gouvernance et la responsabilisation politique des services de police régionaux et municipaux au Canada.

5.2.3 La portée du pouvoir de gouvernance

Les organismes de gouvernance des services de police publics ont le mandat de veiller à ce que les services de police exercent le rôle qui leur est confié dans une démocratie libérale¹³. Ils disposent du pouvoir de déterminer les normes, les budgets et les ressources humaines des



services de police et d'encadrer les questions de discipline. Les organismes de gouvernance ont le pouvoir de nommer les chefs de police, les chefs de police adjoints et, dans certains cas, les officiers supérieurs des services de police. Bien que la loi confère de vastes pouvoirs à ces institutions, certains doutent de leur efficacité réelle. Au fil des ans, le rôle et l'influence des commissions de police, et leur existence même, ont fait l'objet de débats¹⁵. Structurellement, par exemple, certains obstacles limitent leur efficacité : la nature des mandats (à temps partiel et à court terme), les concepts d'indépendance et de professionnalisme des corps policiers, la montée du syndicalisme dans les services de police, la résurgence de l'influence provinciale et le fait qu'elles dépendent du financement octroyé par la municipalité¹⁶.

Les gouvernements provinciaux, en plus d'être responsables du maintien de l'ordre dans leur province, jouent aussi un rôle essentiel dans la gouvernance des services de police provinciaux, régionaux et municipaux. Dans la plupart des cas, la réglementation provinciale est appliquée conjointement par différents organismes, y compris un ministère provincial, habituellement celui du Procureur général, du Solliciteur général ou de la Justice, et d'autres organismes tels des commissions de police provinciales, des commissions d'examen des plaintes contre la police ou du public et des commissions d'arbitrage des services de police. Les fonctions de ces divers organismes de gouvernance, tout comme le partage des fonctions entre eux, varient d'une province à l'autre, mais comprennent généralement les éléments suivants :

- la promulgation de normes et de règlements provinciaux visant les services de police;
- l'inspection des services de police et des autorités locales de gouvernance des services de police publics, ainsi que les enquêtes nécessaires pour s'assurer que ces organismes se conforment aux normes et règlements provinciaux;
- l'approbation de toute modification de la structure des services de maintien de l'ordre dans la province, par exemple les fusions ou la régionalisation des services de police publics;



- le suivi des plaintes du public contre les services de police publics et les décisions qui en découlent;
- l'exploitation des établissements de formation policière;
- la nomination de représentants provinciaux au sein des organismes locaux de gouvernance des services de police;
- le soutien des services provinciaux liés au maintien de l'ordre, comme les services médico-légaux, les services de renseignements criminels, etc.;
- le règlement des différends à propos des budgets des services de police locaux.

Les rôles respectifs des autorités provinciales et locales de gouvernance des services de police, le partage des responsabilités de gouvernance et les relations entre elles ont grandement varié au fil des ans et, de fait, varient d'une province à l'autre. Cette variation tient en grande partie à la structure des services publics de maintien de l'ordre dans les provinces : certaines (comme l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba) possèdent très peu de services de police municipaux ou régionaux, tandis que d'autres (en particulier l'Ontario et le Québec) en ont beaucoup¹⁷. Ces organismes fédéraux, provinciaux et locaux de gouvernance des services de police maintiennent un dialogue constant et partagent leur technologie en participant aux conférences annuelles des commissions de police provinciales, de l'Association canadienne des commissions de police et de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre.

5.3 La responsabilisation externe des services de police publics

Différents mécanismes assurent la responsabilisation externe des services de police. D'une façon générale, on peut les regrouper en cinq catégories : 1) la responsabilisation politique envers les autorités de gouvernance et les autorités supérieures, par les processus politiques normaux¹⁸; 2) la responsabilisation juridique ou envers la loi, par les tribunaux et l'appareil judiciaire¹⁹; 3) la responsabilisation envers les organismes administratifs comme les commissions des plaintes, les



commissions et les tribunaux des droits de la personne, les ministères, les commissions de police provinciales, les conseils du Trésor, les vérificateurs généraux ou les protecteurs des citoyens; 4) la responsabilisation directe envers le public par des mécanismes tels les lois sur l'accès à l'information; 5) les mécanismes de responsabilisation spéciaux, comme les commissions royales et les autres enquêtes publiques²⁰. Des exemples des mécanismes de surveillance des services de police publics au Canada figurent à l'annexe B.

Comme les autres organisations gouvernementales, les services de police ont des comptes à rendre à différentes organisations, dépendant de l'objet de la responsabilisation. Normalement, par exemple, ils sont théoriquement responsables de tous les aspects de leurs opérations envers leur organisme de gouvernance, mais ils ont aussi des comptes à rendre à certains organismes extérieurs, comme les commissions d'examen des plaintes pour ce qui est des plaintes du public portées contre leurs agents; les commissions ou tribunaux des droits de la personne pour les questions de conformité aux lois sur les droits de la personne; dans une certaine mesure les substituts du procureur général dans la préparation de poursuites; les tribunaux criminels en ce qui concerne le respect des règles relatives à l'admissibilité en preuve, le respect des exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et toute violation du droit pénal.

Comme on le voit, les exigences de responsabilisation des services de police proviennent de toutes parts, ce que ne manquent pas de souligner leurs dirigeants. Cependant, l'efficacité de ces divers mécanismes de responsabilisation à assurer de la part des services de police un comportement correct et des décisions valables, ou même un niveau adéquat de responsabilisation, fait l'objet d'une controverse incessante depuis des années. De nombreux commentateurs et critiques ont par exemple remis en question l'efficacité des mécanismes de responsabilisation juridique et administrative; il est souvent difficile et coûteux de tenir les services policiers responsables en vertu du droit civil et pénal, et les commissions d'examen des plaintes contre les services de police font l'objet de critiques pour leur manque d'indépendance par rapport aux services de police et (ou) l'insuffisance des ressources dont elles disposent pour exiger des



comptes de la part des services de police²¹. Certains observateurs estiment par exemple qu'on a accordé trop peu d'attention aux fonctions réactives et proactives essentielles de la surveillance civile. Ils indiquent d'abord que, souvent, une grande part des fonctions réactives clés — par exemple servir de principal point d'accueil des plaintes provenant du public ou des policiers à l'encontre d'autres policiers donnant suite à des « plaintes anonymes », surveiller les enquêtes menées par des services de police sur le comportement d'autres agents de police, porter en appel des décisions disciplinaires prises par un service de police et renvoyer les « affaires graves à un tribunal indépendant » — sont absentes des modèles de surveillance existants. Ensuite, la surveillance civile pourrait être plus efficace si elle comprenait des mesures proactives et préventives, comme l'inclusion de fonctions de « prévention discrète de la corruption » et la possibilité d'entreprendre des « [TRADUCTION] recherches indépendantes associées aux services policiers²² ». D'aucuns ont en outre fait valoir qu'en adhérant strictement à la doctrine de l'indépendance policière, on a indûment limité l'efficacité de la responsabilisation politique en matière de décisions et d'activités policières.

5.4 Tendances récentes de la gouvernance et de la responsabilisation de la police

5.4.1 Commissions d'examen des plaintes contre la police

Depuis quelques décennies, partout au Canada, les chefs de police et les autorités fédérales, provinciales et locales de gouvernance des services policiers ont adopté le concept de l'indépendance policière pour promouvoir une attitude restrictive à l'égard de la gouvernance politique et de la responsabilisation de la police. En Ontario, la *Loi sur les services policiers* tente de répondre aux débats qui ont cours au sujet de l'indépendance et de la gouvernance des services de police. Les paragraphes 31(3) et (4) de la Loi interdisent formellement aux commissions de police de donner des ordres à un membre d'un corps de police autre que le chef de police et de donner des directives au chef de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières [et] des opérations quotidiennes du corps de police²³. » Ces dispositions,



jusqu'ici propres au Canada, ont été conçues pour donner forme de loi au concept d'indépendance de la police qu'on a vu naître dans les milieux policiers et de gouvernance des services de police au Canada et ailleurs dans le monde²⁴.

Depuis le milieu des années 1970, à l'époque où la Commission Marin²⁵ — la première de ce qui allait devenir une série d'enquêtes publiques sur les services publics de maintien de l'ordre au Canada — a examiné les processus de discipline, de plainte et de règlement des griefs au sein de la GRC, la responsabilisation des services de police est surtout assimilée à la responsabilisation juridique et administrative concernant la façon de traiter les allégations d'inconduite.

En général, on a surtout cherché à s'assurer que les agents de police s'étaient acquittés de leurs tâches dans le respect de la loi. Le principal débat porte sur la façon de favoriser ce comportement, surtout dans l'exercice de leur prérogative la plus fondamentale, celle du recours à la force physique. En bref, la principale préoccupation porte sur l'abus de pouvoir de la part des services de police. Cette préoccupation s'accompagne d'une insistance particulière sur les plaintes et leur traitement. À ce sujet, on tente de faire en sorte que les personnes dont les droits ont été violés par suite d'actes illégaux des agents de police puissent réellement être entendues et avoir, sous une forme ou une autre, des recours.

Dans le débat sur la responsabilisation, ces préoccupations ont eu un double résultat. D'abord, elles ont porté l'attention sur la façon d'élaborer un système de plaintes qui permette aux citoyens et citoyennes de dénoncer les abus et de veiller à ce que justice soit rendue. Ensuite, les préoccupations portent sur la nécessité de faire en sorte que les systèmes disciplinaires des services de police (systèmes internes et imposés par la loi) punissent les personnes responsables d'abus de pouvoir. Les procédures de plainte établies au Canada traduisent ces préoccupations; deux caractéristiques sont au centre de leur fonctionnement :

- leur indépendance par rapport aux services de police;
- leur capacité d'entreprendre ou de demander des enquêtes indépendantes limitées par l'intérêt public.



Encore aujourd'hui les deux principaux points de discordance ont trait à : a) l'opportunité de laisser aux services de police la responsabilité d'enquêter sur les plaintes déposées contre leurs propres agents et, le cas échéant, la portée de cette responsabilité; b) la possibilité qu'un organisme indépendant, responsable des plaintes, puisse intervenir directement dans la gestion des services de police. En d'autres mots, devrait-on permettre à un organisme responsable des plaintes d'aller au-delà des simples recommandations et d'insister pour que des mesures, et particulièrement des mesures disciplinaires, soient mises en œuvre²⁶?

D'ailleurs, certains événements survenus récemment en Colombie-Britannique jettent un doute sur la capacité de l'organisme d'examen des plaintes de collaborer avec le corps policier autrement que de façon strictement juridictionnelle. Le modèle britanno-colombien, élaboré suivant les recommandations du juge W. O'Ppal dans la Commission d'enquête qu'il a présidée sur le maintien de l'ordre en Colombie-Britannique²⁷, propose un processus de plaintes selon lequel le commissaire aux plaintes contre la police doit aider les ministères à traiter les plaintes.

5.4.2 L'Unité des enquêtes spéciales en Ontario

En réponse aux inquiétudes qu'engendre la tenue d'enquêtes policières sur des services de police, l'Ontario a créé l'Unité des enquêtes spéciales (UES). L'UES possède plusieurs caractéristiques distinctives. D'abord, son mandat se limite à enquêter sur « les circonstances qui sont à l'origine de blessures graves et de décès pouvant être imputables à des infractions criminelles de la part d'agents de police²⁸ ». Ensuite, contrairement à celle des commissions d'examen des plaintes contre la police, la compétence de l'UES n'est pas déclenchée par les plaintes du public; les agents de police sont obligés de déclarer à l'UES tout incident susceptible de faire partie de ses compétences. Le directeur de l'UES peut lancer une enquête de son propre chef, et peut être tenu de le faire à la demande du solliciteur général ou du procureur général. Il s'agit donc d'un mandat d'enquête potentiellement proactif, non pas essentiellement réactif. Par ailleurs, les enquêteurs de l'UES doivent être complètement indépendants du service de police dont



l'agent fait l'objet de l'enquête. Enfin, comme les enquêtes de l'UES sont essentiellement des enquêtes criminelles, le directeur a le pouvoir de déposer des accusations au criminel contre des agents de police par suite d'une enquête de l'UES et de renvoyer celles-ci à un procureur de la Couronne pour que ce dernier entame une poursuite judiciaire. C'est aussi pourquoi le directeur transmet les résultats des enquêtes de l'UES au procureur général de la province plutôt qu'aux services de police ou à la commission des services policiers concernée. La *Loi sur les services policiers* exige que les agents de police de la province « collaborent entièrement » avec les membres de l'UES au cours des enquêtes²⁹. Jusqu'ici, aucune autre province n'a créé d'unité comparable à l'UES de l'Ontario, surtout parce que dans la plupart des provinces, le nombre d'agents de police et de services de police municipaux et régionaux est insuffisant pour justifier les coûts associés à un tel organisme³⁰.

Grâce à son pouvoir d'enquête indépendant, l'UES constitue un mécanisme de surveillance important pour assurer la responsabilisation envers le public et le respect des corps policiers. Cependant, de fortes tensions entre les services de police et l'UES ont mené au premier examen de cette relation par le juge George Adams³¹, portant spécifiquement sur les aspects suivants :

- la rapidité de déclaration des incidents à l'UES par les services de police;
- la surveillance de la scène de l'incident avant l'arrivée de l'UES et le début de l'enquête;
- la coopération en temps voulu des agents de police impliqués dans les incidents qui sont l'objet d'une enquête.

Par suite du premier rapport Adams, on a établi un protocole opérationnel décrivant la conduite et les devoirs des agents de police visés par les enquêtes de l'UES³². En 2003, le juge Adams a réalisé un second examen afin de déterminer si les recommandations découlant du Rapport Adams de 1998 avaient été mises en œuvre. Arrivé à la conclusion que la plupart des recommandations avaient été suivies, le juge Adams a commenté comme suit : « Les recommandations mises en œuvre ont permis de mieux officialiser l'UES dans la société



multiraciale que constitue l'Ontario [...] Au fur et à mesure que j'avancais dans cette revue, j'en suis venu à considérer ce rapport comme un rapport de vérification pour toutes les parties concernées et pour le ministère du Procureur général³³. »

5.4.3 La vérification des services de police

Plus récemment, les Canadiens et Canadiennes ont commencé à se préoccuper de transparence, y voyant un moyen de révéler, mais aussi de prévenir les cas d'abus de pouvoir par les services de police. Cette préoccupation a entraîné l'émergence de la vérification parmi les éléments des systèmes de responsabilisation des services de police. Cette tendance a débuté par une série de vérifications complètes de la GRC, réalisées par le Bureau du vérificateur général du Canada sous le thème de l'« optimisation des ressources », dans le cadre de son cycle général de vérification des ministères et organismes du gouvernement fédéral³⁴. À ce jour, peu d'autres administrations canadiennes ont réalisé des vérifications de ce genre, mais en 1992, le vérificateur de la Communauté urbaine de Toronto, à la demande de la Commission des services policiers de la Communauté urbaine de Toronto, a entrepris une vérification des politiques et des pratiques du service de police de la Communauté urbaine de Toronto en matière de relations raciales³⁵. En mettant ainsi l'accent sur la vérification, on a déplacé le débat sur la gouvernance et la responsabilisation des services de police, autrefois exclusivement axé sur la réaction, vers des mesures beaucoup plus proactives.

Un système de vérifications indépendantes dans lequel le commissaire aux plaintes contre la police, ou un quelconque autre organisme indépendant, serait habilité à vérifier les pratiques et politiques des services de police sans devoir attendre le dépôt de plaintes et disposerait pour ce faire d'un accès permanent au personnel, aux locaux, aux registres et aux dossiers des services de police, ainsi qu'aux personnes accusées, permettrait de déceler des problèmes qui, sinon, risqueraient de rester dans l'ombre. À cette fin, il faut donner au bureau du commissaire aux plaintes contre la police ou à un quelconque autre organisme indépendant le pouvoir et l'équipement nécessaires pour examiner de son propre chef les registres, lieux et témoins voulus³⁶.



5.4.4 De la sanction individuelle aux mesures de redressement de l'organisation

L'émergence des vérifications proactives a été associée à un autre mouvement qui tend à donner une orientation proactive à la responsabilisation : un souci d'appliquer des *mesures correctrices au niveau structurel* au lieu d'exercer une justice uniquement axée sur l'individu. Pour justifier cette orientation, on invoque l'argument selon lequel, dans la réponse aux plaintes ou aux vérifications, il ne suffit pas d'identifier et de sanctionner individuellement les auteurs d'inconduites au sein des services de police. Il importe aussi d'analyser et de corriger les déficiences de gestion sous-jacentes aux actes qu'on reproche aux agents de police. Cette insistance sur les mesures correctrices structurelles s'est traduite par des programmes visant à améliorer les politiques, à renouveler la formation des gestionnaires et à transformer la culture de la profession. Grâce à ce souci de corriger la structure de l'organisation, la responsabilisation, jusque-là axée sur le passé, se tourne maintenant vers le futur : il ne s'agit plus simplement de réagir aux méfaits commis dans le passé, mais de réduire les risques de méfaits dans l'avenir³⁷.

Le travail des autorités de gouvernance des services de police a mis davantage en relief l'aspect de correction institutionnelle qu'on a vu apparaître dans le contexte de la responsabilisation juridique et administrative, surtout en raison de l'intérêt de ces autorités pour la recherche de méthodes d'évaluation du rendement des services de police. Cet intérêt a favorisé l'élaboration d'indicateurs de rendement qui, en mesurant l'efficacité et l'efficience des services de police, mettent en lumière le rendement de l'institution plutôt que celui de l'individu³⁸.

5.5 Résumé : la gouvernance et la responsabilisation des services de police publics

Ce bref aperçu nous permet de voir ce qu'on considère comme le paradigme établi et officiel de gouvernance et de responsabilisation des services de police publics au Canada. La principale caractéristique de ce cadre de réglementation est de fonctionner à l'aide de



mécanismes qui s'accordent avec le concept établi de gouvernement représentatif. Dans ce cadre, la responsabilisation des services de police signifie qu'on tient les services de police responsables d'obéir aux lois et aux politiques promulguées d'une part par les gouvernements dans leur cadre législatif et, d'autre part, par les autorités qui possèdent la compétence légale pour régir les services de police. Pour maintenir l'ordre de façon démocratique, les organismes de gouvernance fédéraux, provinciaux et municipaux disposent d'un mandat législatif et de ressources qui leur permettent de prendre des décisions de façon prospective plutôt que réactive, de déterminer les budgets, les politiques et les normes et de choisir le personnel de direction et les employés des services de police. La gouvernance peut s'exercer sur tous les aspects des opérations policières à l'exception des activités quasi-judiciaires ou quotidiennes, lesquelles demeurent du ressort du chef de police. Ce paradigme s'articule en outre autour du fait qu'il fonctionne suivant une mentalité de commandement et contrôle qui compte sur les experts et leurs connaissances pour gérer les processus de gouvernement³⁹.

5.6 La réglementation des services de sécurité privés

Le secteur de la sécurité privée a traditionnellement été régi d'abord et avant tout par ses répondants privés. Il ne faut pas en conclure que le gouvernement n'a aucun rôle à jouer dans la réglementation de certains secteurs de l'industrie de la sécurité contractuelle, mais plutôt que ce rôle n'est pas aussi prépondérant qu'il l'a été par rapport aux services de police publics.

Comme les tâches des services de sécurité privés deviennent de plus en plus difficiles à distinguer de celles qui étaient autrefois du ressort exclusif des services de police publics, il pourrait être nécessaire d'associer des valeurs démocratiques à ces activités. Si on convient que les services de police publics et les services de sécurité privés « [TRADUCTION] servent le bien commun en assurant la sécurité conformément aux principes démocratiques établis, alors il faut se demander si, et dans quelle mesure, des services de maintien de l'ordre entièrement publics ou entièrement privés garantiront l'égalité



d'accès, l'impartialité et la protection des droits et libertés de la personne⁴⁰. »

Les employés des services de sécurité privés sont d'abord responsables envers leur employeur, lui-même responsable en vertu du contrat qui le lie au client. On peut considérer qu'ensemble, le client et certaines associations de l'industrie constituent les organismes de gouvernance des services de sécurité privés. Ce sont eux qui établissent les budgets (par voie de contrat) et veillent au respect des normes. Les lois provinciales qui régissent l'industrie visent surtout l'aspect commercial des sociétés privées de maintien de l'ordre, en exigeant par exemple des permis et des assurances. Les plus récentes lois abordent la question des normes en imposant une formation et, dans une certaine mesure, la protection des membres du public qui seront visés par leurs activités⁴¹. La plupart des provinces, par exemple, réglementent l'uniforme et les véhicules des sociétés privées de maintien de l'ordre, afin de réduire au minimum le risque de confondre le personnel des services de police publics avec celui des services de sécurité privés.

5.7 La gouvernance et la réglementation des services de sécurité privés

La réglementation gouvernementale des sociétés privées qui offrent des services de maintien de l'ordre et de leurs employés relève des provinces. Elle consiste en un ensemble de lois établissant les régimes de certification et de délivrance des permis. On observe d'abord le manque d'uniformité des différentes exigences et normes provinciales, mais la plupart de ces régimes ont quand même certains points communs.

Au Canada, comme dans la plupart des pays occidentaux, les gouvernements ont eu comme principe de réglementation fondamental de n'imposer des règlements qu'au secteur de la sécurité contractuel de l'industrie privée de la sécurité, c'est-à-dire aux sociétés (et à leurs employés) qui fournissent des services de maintien de l'ordre à des clients, et souvent aux gouvernements eux-mêmes, sur une base contractuelle. Le secteur de la sécurité interne, lui, n'est à peu près pas visé par la réglementation officielle. Tout indique cependant que cette



approche commence à changer; en effet, certains gouvernements provinciaux proposent d'inclure le personnel de sécurité interne dans leur législation révisée⁴².

La plupart des régimes de réglementation ne visent que les entreprises de gardiennage et d'enquête privée et leurs employés, bien que les types d'emplois compris dans ces catégories varient quelque peu d'une province à l'autre⁴³. Dans une minorité de provinces, la réglementation vise les sociétés d'alarme ou de véhicules blindés, les serruriers, les conseillers en sécurité et leurs employés. En général, les propriétaires et les exploitants des entreprises visées par la réglementation doivent aussi posséder un permis, habituellement délivré à la suite d'une vérification assez exhaustive de leurs antécédents, tandis que leurs employés doivent obtenir une certification; ici aussi, les exigences varient d'une province à l'autre. La plupart des administrations exigent des entreprises qu'elles soient cautionnées et environ la moitié leur demandent aussi de détenir une assurance-responsabilité.

Normalement, la vérification des antécédents des employés porte sur l'éventuel casier judiciaire (bien que l'existence d'un casier judiciaire n'empêche pas nécessairement l'obtention d'un certificat ou d'un permis), les références morales, la preuve de citoyenneté et les preuves de résidence au pays durant une période minimale. La plupart des administrations n'exigent aucune formation préalable à l'obtention d'un permis ou d'un certificat, ni avant l'embauche, ni après. Les règlements portent sur l'uniforme, les armes⁴⁴ et l'équipement permis, ainsi que sur les exigences d'identification. Il faudrait cependant que, dans leurs lois respectives, les provinces harmonisent ou reconnaissent les questions des armes, des normes de formation, de l'uniforme et de la transférabilité entre les entreprises et d'une province à l'autre.

Dans certaines administrations, les autorités de réglementation relèvent des ministères, tandis qu'ailleurs, ce sont les services de police publics qui assurent la réglementation. Dans les deux cas, cependant, les services de police se chargent de vérifier les antécédents. Dans le contexte où certaines organisations de police publiques et de sécurité privées se font de plus en plus concurrence, on s'interroge parfois sur les risques de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts, lorsqu'un service de police public



réglemente directement des agences de sécurité privées susceptibles de lui faire concurrence sur le marché⁴⁵.

Dans la plupart des administrations, les détenteurs de permis et de certificats ne sont soumis à aucune inspection ou vérification périodique de la part de l'autorité de réglementation, laquelle n'intervient qu'en cas de plainte. La plupart de ces régimes de réglementation existent depuis moins de 30 ans et ont toujours adopté une approche et des pratiques de réglementation plus réactives que proactives.

5.7.1 Le respect de l'obligation contractuelle

Indépendamment de ce type de réglementation directe, les gouvernements ont souvent l'occasion d'imposer des normes à l'industrie de la sécurité contractuelle en qualité de clients dans le processus d'attribution de contrats. Dans la plupart des cas, les gouvernements ont adopté les normes minimales élaborées par les associations de l'industrie. De la fin des années 1970 au début des années 1990, par exemple, les Laboratoires des assureurs du Canada et l'Office des normes générales du Canada ont constitué des groupes de travail composés de quelques universitaires et de représentants de l'industrie, de clients, de la police et du gouvernement, afin d'élaborer des normes minimales s'appliquant aux agents de sécurité contractuels et à leurs superviseurs. Il fallait notamment définir des exigences d'éducation et de formation, deux volets non couverts par les régimes de réglementation provinciaux. En outre, certains ministères des approvisionnements provinciaux ont défini leurs propres exigences minimales pour les services contractuels des sociétés de sécurité privées. Comme les gouvernements font partie des principaux clients de l'industrie de la sécurité contractuelle dans la plupart des provinces, cette forme de réglementation peut avoir une grande incidence sur les normes et les pratiques en vigueur dans l'industrie.

5.7.2 La réforme législative

Récemment, dans plusieurs provinces, on a commencé à réexaminer la législation qui régit les services de sécurité privés, ce qui augmente



la probabilité d'en arriver à des normes et des exigences homogènes. Dans certains cas, on tente aussi d'inclure un mécanisme pour traiter l'inconduite et les plaintes. La nécessité d'effectuer une réforme découle à la fois de la présence accrue des services privés de maintien de l'ordre et d'incidents très médiatisés qui ont incité le public à faire pression pour qu'on améliore les normes et qu'on oblige les services de sécurité privés à lui rendre des comptes.

En 1992, à la suite d'un incident mettant en cause un gardien de véhicule blindé qui avait abattu un citoyen, le gouvernement de la Colombie-Britannique a lancé une enquête, dirigée par le juge Oppal, sur le maintien de l'ordre dans la province. Dans un rapport exhaustif rendu public en 1994, le juge s'interroge longuement sur le caractère adéquat de la réglementation provinciale sur la sécurité privée et formule des recommandations pour la refonte de cette législation⁴⁶. En 2002, le gouvernement a proposé une nouvelle loi qui répondait aux recommandations et prescrivait à l'industrie de l'enquête et de la sécurité privée une forme d'autoréglementation supervisée par l'État, y compris un processus de traitement des plaintes⁴⁷. Le projet de loi proposait de former un conseil d'autoréglementation composé de membres de l'industrie, dont quelques-uns seraient désignés pour faire partie d'une commission des plaintes chargée d'« [TRADUCTION] enquêter sur les plaintes d'une façon qu'elle juge appropriée ». Le conseil serait tenu de constituer un fonds d'indemnisation pour compenser les pertes découlant de détournements de fonds ou de plaintes. Le projet de loi ne comportait ni exigence ni déclaration relative aux normes ou à la conduite des agents. En 2004, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé qu'il renonçait au projet de loi et souhaitait « [TRADUCTION] continuer à collaborer avec l'industrie afin d'améliorer la réglementation des enquêteurs et des sociétés de sécurité privés dans le cadre législatif actuel⁴⁸. »

Récemment, le gouvernement du Québec a mis sur pied un comité consultatif chargé d'étudier l'industrie et la législation provinciale qui la concerne, puis de faire des recommandations. Le rapport du comité, paru en février 2000, a entraîné des changements que traduit le projet de loi n° 88, *Loi sur la sécurité privée*.



Le projet de loi n° 88 s'applique à certaines activités des services de sécurité privés, spécifiées dans le texte, mais exclut ces mêmes activités lorsqu'elles sont exercées par des agents de la paix. C'est peut-être la première fois qu'un texte législatif porte sur des activités de maintien de l'ordre plutôt que sur les organismes qui les exécutent. Les normes relatives à la formation et à l'équipement feront l'objet d'un règlement. Un point du projet de loi est particulièrement intéressant : on propose de créer le *Bureau de la sécurité privée* qui a pour mission de « veiller à la sécurité du public⁴⁹ » et est doté du pouvoir de délivrer et de suspendre les permis, de donner aux titulaires de permis des directives entourant l'exercice de leurs activités, probablement afin de veiller à l'application des normes prescrites par la loi, et de traiter les plaintes du public. De sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, il est habilité à faire toute enquête sur un titulaire de permis⁵⁰. Le Bureau se compose de quatre membres nommés par le ministre et de sept membres nommés par l'industrie de la sécurité privée. Le Bureau joue à la fois un rôle réactif, la réception des plaintes, et un rôle proactif, l'établissement de normes. Son autorité en matière de respect de la loi est renforcée par son pouvoir de délivrer ou de retirer les permis⁵¹.

En 2001, l'assemblée législative de l'Alberta a formé un comité chargé d'examiner les activités de maintien de l'ordre dans la province. Son rapport, publié en juillet 2002, recommandait notamment de créer des services de maintien de l'ordre supplémentaires en désignant des agents de police adjoints qui relèveraient des services de police locaux et « [TRADUCTION] aideraient les services de police en leur fournissant des agents de la paix pour exécuter certaines tâches particulières pour lesquelles ils ont reçu une formation spéciale⁵² ». Le comité recommandait en outre « [TRADUCTION] que le solliciteur général entreprenne un examen approfondi de l'industrie de la sécurité privée dans le but de moderniser le cadre législatif et de déterminer la façon d'intégrer l'industrie à la stratégie globale de sécurité publique⁵³ ». En mai 2005, le solliciteur général de l'Alberta a demandé au député provincial Len Webber d'examiner l'industrie de la sécurité privée, « [TRADUCTION] dans le but de moderniser le cadre législatif et de déterminer la façon d'intégrer l'industrie à la stratégie globale de sécurité publique⁵⁴. »



L'Ontario a récemment entrepris un examen semblable de son régime de réglementation en ce qui a trait à la sécurité privée⁵⁵. Un document de discussion à ce sujet, publié par le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique⁵⁶ en juin 2003, portait sur trois aspects essentiels :

- la formation — formation de base obligatoire et uniforme pour tout le personnel de sécurité;
- l'octroi de permis — permis obligatoire pour tout le personnel de sécurité, y compris le personnel de sécurité interne, transférabilité des permis, vérification détaillée des antécédents et instauration d'un système de classification des permis;
- une distinction claire entre les services privés et publics — établissement de normes relatives aux uniformes, aux véhicules et à l'équipement employés par le personnel de sécurité⁵⁷.

En décembre 2004, en réponse aux consultations, le gouvernement de l'Ontario a proposé une nouvelle loi visant à « renforcer les exigences professionnelles relatives aux enquêteurs privés et aux spécialistes de la sécurité. » Les principales caractéristiques de la *Loi proposée sur les enquêteurs privés et les gardiens*⁵⁸ sont :

- « la délivrance obligatoire de permis à tous les agents de sécurité », y compris ceux qui travaillent pour « des détaillants, dans les bars et les hôtels, ainsi que les membres du Corps des commissionnaires »;
- la « transférabilité des permis » au sein de l'industrie de la sécurité privée;
- les normes de formation;
- « les normes relatives aux uniformes, à l'équipement et aux véhicules utilisés par les agents de sécurité »⁵⁹.

Ce changement législatif résulte en grande partie de l'enquête du coroner sur le décès de Patrick Shand à la suite d'une altercation avec des agents de sécurité et des employés d'une épicerie. Le rapport d'enquête compte 22 recommandations « relatives à la formation, à la délivrance de permis et aux normes concernant les spécialistes en



matière de sécurité⁶⁰ ». Dans ce rapport, le jury s'inquiète particulièrement du grand nombre d'agents de sécurité qui exercent leur métier sans réglementation et sans formation suffisante dans la province.

Le jury de l'enquête Shand a en outre recommandé « un organe de surveillance indépendant [...] pour traiter des plaintes formulées par les membres du public [...]. L'accès à cet organe devrait être rapide et facile, et largement annoncé par la publicité⁶¹. » La nouvelle Loi demande au gouvernement de nommer un registraire chargé de délivrer les permis et de donner suite aux plaintes. Le ministre peut, par règlement, établir un code de conduite⁶². Le registraire renvoie toute plainte portant sur une violation du code à un facilitateur. Le registraire peut accepter la recommandation du facilitateur d'imposer une éducation corrective comme condition associée au permis. Le registraire est habilité à nommer un enquêteur par suite d'une plainte alléguant une infraction à la Loi ou à une condition d'un permis ou à ouvrir une enquête même en l'absence de plainte.

5.8 La responsabilisation

Il n'est pas étonnant que l'approche commerciale de la responsabilisation qui cohabite de nos jours avec le cadre traditionnel de responsabilisation gouvernementale soit celle qui domine dans le secteur de la sécurité privée⁶³. Cette approche, relativement récente dans les services de police publics, est la norme acceptée depuis longtemps dans le milieu de la sécurité privée.

En plus de cette responsabilisation par les mécanismes du marché, cinq autres mécanismes de responsabilisation peuvent être appliqués aux agences de sécurité :

- Premièrement, en ce qui concerne les éléments du secteur assujettis à la réglementation gouvernementale directe, les agences ont au moins certains comptes à rendre (en particulier pour une conduite faisant l'objet d'une plainte officielle) aux autorités de réglementation, lesquelles sont habilitées à retirer ou à suspendre un permis ou un certificat en réponse à une inconduite ou à une violation des règlements.



- Deuxièmement, une certaine responsabilisation est possible par l'autoréglementation de l'industrie et par des organisations telles le Bureau d'éthique commerciale et les associations de consommateurs, bien qu'on ne puisse considérer qu'elles aient actuellement beaucoup de pouvoirs.
- Troisièmement, le droit pénal et civil et les lois sur les droits de la personne offrent des possibilités de responsabilisation. Bien qu'on ait rarement engagé de poursuites au criminel contre des agents de sécurité au Canada, il est courant que des poursuites en responsabilité allèguent des délits ou une rupture de contrat à l'encontre de sociétés de sécurité privées ou d'employeurs d'agents de sécurité internes.
- Quatrièmement, dans le cas des services de sécurité privés en milieu de travail, les mécanismes de négociation collective, de traitement et d'arbitrage des griefs et, plus largement, la législation du travail sur des questions comme les procédures d'accréditation syndicale, les grèves et lock-out représentent tous des véhicules par lesquels la direction, les travailleurs et les syndicats peuvent exiger qu'on leur rende des comptes relativement à des activités de sécurité privées.
- Cinquièmement, le droit des contrats joue un rôle majeur dans la responsabilisation lorsqu'un client, qu'il soit centre commercial, ensemble résidentiel ou association commerciale, dicte les services requis, y compris l'efficacité et l'efficience exigées. Individuellement, le gardien de sécurité est un agent de l'entreprise de sécurité privée qui prend part à la relation contractuelle. Même si cet agent possède une formation insuffisante, il peut être tenu responsable, puisque son employeur est lié par contrat.

Comme dans le cas des services de police publics, certains doutent de l'efficacité de ces divers mécanismes (potentiels) de responsabilisation de la sécurité privée. On estime par exemple que la réglementation gouvernementale, qui souffre plus souvent qu'autrement d'un manque de ressources, n'est pas aussi efficace qu'on pourrait l'espérer. En outre, elle est souvent entravée par des considérations



économiques : en retirant le permis d'un important fournisseur contractuel de services de sécurité privés, par exemple, on risque de mettre des centaines de personnes à pied et de priver les clients des services de sécurité dont ils ont besoin. Les poursuites au criminel sont rares et les poursuites en responsabilité, souvent longues, coûteuses et pleines d'incertitude quant au dénouement. Enfin, l'autoréglementation de l'industrie demeure généralement un mécanisme de responsabilisation faible et peu efficace.

5.9 La formation

Un élément important de la réglementation des services privés de maintien de l'ordre au Canada est la nécessaire mise en place de normes minimales de formation. Alors qu'on voit de plus en plus souvent les services de sécurité privés patrouiller les lieux publics, interagir avec les citoyens et citoyennes, sécuriser des installations critiques, et arrêter et détenir des individus, il devient impératif d'obliger l'industrie à donner une formation adéquate à ses agents de sécurité. Comme nous l'avons mentionné plus haut, une tendance en ce sens se dessine déjà au Québec et en Ontario. D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan, possèdent des normes minimales de formation depuis un certain temps.

Il est difficile de caractériser la nature de la formation en sécurité privée, étant donné l'absence d'un système de classification cohérent, accepté de tous et susceptible d'organiser et de reconnaître de façon adéquate les différentes relations entre les professions de l'industrie de la sécurité. Au Canada, le contraste entre les agents de police professionnels et les agents de sécurité sans formation adéquate a entraîné la polarisation d'une classification qui ne reconnaît aucunement la vaste gamme d'emplois qui résident entre ces deux extrêmes de l'industrie de la sécurité⁶⁴. Il importe d'illustrer le caractère des pratiques de formation au niveau fondamental et d'envisager par la suite une formation de niveau plus spécialisé pour l'industrie de la sécurité. Le type d'employeur et l'administration provinciale ont un effet déterminant sur le niveau de formation dont disposent les agents de sécurité⁶⁵. Cependant, quatre mécanismes



déterminent en général la forme, plus précisément le niveau et le contenu, de la formation en sécurité : l'Office des normes générales du Canada (ONGC); les exigences réglementaires provinciales en matière de formation; les associations de l'industrie de la sécurité; et les pratiques de l'industrie.

5.9.1 L'influence de l'Office des normes générales du Canada

Des comités de représentants réunis par l'ONGC déterminent d'un commun accord des normes volontaires qui s'appliquent aux biens et services au Canada. En 1987⁶⁶, l'ONGC a établi des normes recommandées pour les agents de sécurité et leurs superviseurs, normes qu'il a révisées en 1992⁶⁷ et 1997⁶⁸, cette dernière révision ayant abouti aux normes inclusives et exhaustives toujours en vigueur⁶⁹. Comme les normes proposées par l'ONGC servent de lignes directrices en matière d'approvisionnement pour le gouvernement fédéral, les sociétés de sécurité contractuelles qui soumissionnent les services de gardiennage des installations fédérales sont tenues de fournir des gardiens ayant terminé des programmes de formation basés sur les directives proposées par l'ONGC. C'est pourquoi plusieurs fournisseurs de services de sécurité, y compris le Corps canadien des commissionnaires⁷⁰, ont adopté les recommandations contenues dans les normes de l'ONGC.

De plus en plus, les provinces adoptent des programmes de formation conformes aux recommandations des normes de l'ONGC. Terre-Neuve-et-Labrador, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont déjà fixé des exigences réglementaires relativement à la formation des agents de sécurité titulaires de permis. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, on oblige les agents de sécurité à suivre un programme de formation basé sur les normes de l'ONGC. L'Ontario, le Québec et le Manitoba ont exploré les fondements d'un programme de formation obligatoire.

5.9.2 Les exigences réglementaires des provinces en matière de formation

D'une province à l'autre, les régimes de réglementation visant la formation varient énormément⁷¹. Quelques provinces ont clairement



établi toute une gamme de normes minimales de formation dans leur cadre législatif, tandis que d'autres ne font aucune mention de la formation.

En décembre 2003, désireux de se pencher sur les enjeux de la réforme de l'industrie de la sécurité privée, le gouvernement du Québec a publié le *Livre blanc : La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure*. On y souligne que le cadre législatif ne touche que les secteurs du gardiennage et de l'enquête, une situation qui engendre une fragmentation de l'industrie et une éventuelle disparité dans la qualité des services et les exigences professionnelles. En outre, la législation ne prévoit ni mécanismes de surveillance ou de contrôle de la profession, ni mesures de surveillance de l'intégrité du secteur, ni exigences de formation pour assurer la professionnalisation de l'industrie.

En réponse à ces problèmes, le gouvernement a proposé plusieurs principes pour orienter la réforme. D'abord et avant tout, les services de police publics doivent continuer à assumer seuls les rôles traditionnels de maintien de l'ordre, comme les enquêtes criminelles et la répression, tandis que la sécurité privée devrait s'orienter vers la prévention des activités criminelles et des incidents. En outre, les agents de sécurité privés doivent recevoir une formation leur permettant de travailler de façon professionnelle et dans le respect de la loi et des droits fondamentaux des individus. Enfin, les acteurs du domaine de la sécurité privée doivent faire preuve d'intégrité financière et morale et être reconnus comme des partenaires dans le maintien de la sécurité publique⁷².

5.9.3 Les associations de l'industrie de la sécurité

Dans l'industrie de la sécurité, les normes de certification professionnelle n'ont pratiquement aucune importance. Cependant, deux organisations semblent vouloir exercer leur influence pour changer cette situation. La Société canadienne de la sûreté industrielle (SCSI), fondée en 1954, ne jouit que d'une faible reconnaissance, surtout parce que sa portée démographique se limite au sud de l'Ontario. En 1999, la SCSI a élaboré un programme de certification à quatre niveaux, administré par un organisme associé, la Canadian



Security Certification Authority (CSCA). Les quatre niveaux sont les suivants : Officier certifié en sécurité (OCS), Superviseur certifié en sécurité (SCS), Professionnel certifié en sécurité (PCS) et Accréditation professionnelle de sécurité (APS). Une certification OCS garantit seulement l'atteinte des normes minimales imposées par la province. Les trois autres types de certification visent des postes de supervision, de gestion ou de conseil en sécurité. Au sein de la SCS et de la CSCA, certains ont proposé d'élaborer une hiérarchie de certification plus complète à l'intérieur de la désignation OCS. Les organisations permettent aussi aux collèges communautaires d'annoncer leur formation comme étant conforme aux normes de l'industrie. Pour les collèges qui font une demande d'évaluation, la SCS peut « préqualifier »⁷³ les programmes qui remplissent les exigences nécessaires pour la certification OCS, SCS ou PCS⁷⁴.

5.9.4 Les pratiques de l'industrie en matière de formation de base

Que des politiques de formation obligatoire soient établies ou non dans une province donnée, la formation vient souvent de plusieurs sources différentes, y compris des employeurs et de certains établissements privés. En général, trois types de formation sont offerts par les employeurs : des cours magistraux sur les activités des agents de sécurité; des séances d'intégration décrivant l'entreprise, ses politiques et son mandat; et une formation de terrain, spécifique à certains lieux. La décision d'offrir une formation préalable à l'affectation dépend d'une gamme de facteurs allant du rapport coût-efficacité à la taille et l'ampleur de l'entreprise, en passant par la capacité de l'entreprise à embaucher des personnes déjà formées. Les employeurs qui offrent la formation ont en général recours à des programmes qu'ils ont eux-mêmes élaborés, mais, considérant la tendance générale vers la normalisation de la formation, les entreprises harmonisent de plus en plus leurs cours avec les directives de l'ONGC. Bien que la formation offerte par les employeurs suive probablement les plus récentes tendances de l'industrie, on peut se poser des questions sur sa qualité. En effet, ce sont habituellement des employés subalternes, souvent peu qualifiés eux-mêmes, qui sont chargés de la donner.



Dans l'industrie de la sécurité, la plupart des employeurs donnent à leurs employés une séance d'intégration et une formation sur le terrain. L'intégration peut prendre la forme d'un cours magistral, mais se résume parfois à la lecture obligatoire d'un manuel. Pour la formation de terrain, plusieurs avenues sont possibles, de la « mission de doublure⁷⁵ », où la nouvelle recrue accompagne d'autres agents au travail, à une séance d'information donnée par le superviseur d'un site. Les agents peuvent aussi recevoir d'autres types de formations plus intensives si leur affectation exige une connaissance particulièrement détaillée de certains aspects importants, comme les premiers soins, la réanimation cardio-respiratoire ou les défibrillateurs externes automatiques⁷⁶. Dans les provinces qui imposent la formation comme dans les autres, l'industrie privée de la formation en sécurité prend de l'ampleur. De nombreux établissements, y compris des écoles de formation professionnelle⁷⁷, des écoles d'arts martiaux, des établissements internationaux d'enseignement à distance et des écoles en ligne offrent des cours sur la sécurité. Certaines sociétés américaines comme la International Foundation for Protection Officers⁷⁸ et le Private Security Training Network⁷⁹ présentent des programmes adaptés au contexte canadien, diffusés par divers médias d'enseignement à distance.

En plus de la formation de base en sécurité, les employés embauchés comme gardiens ou affectés aux « services de protection⁸⁰ » ont accès à une formation spécialisée. D'une province à l'autre, cependant, les types de classification des professions varient, tout comme la terminologie employée dans l'industrie des services de protection. Cette « fragmentation perceptuelle⁸¹ » nuit à l'élaboration d'un système global de formation, normalisé à l'échelle du pays. Il reste tout de même une série de dispositions obligatoires en matière de formation, tant au niveau fédéral que provincial, de pratiques en vigueur dans l'industrie et de normes de certification professionnelle, sans oublier le rôle joué par les collèges publics. Des exemples de formation spécialisée figurent à l'annexe C.



5.10 Les problèmes de rôle et d'identité (questions pour la réforme du droit)

Somme toute, il existe d'importants problèmes au chapitre de la réglementation de la sécurité privée au Canada. D'abord, l'absence d'un cadre normalisé, apte à garantir au public des normes de compétence minimales de la part du personnel de sécurité, porte un éventuel préjudice à la sûreté et à la sécurité du public, tandis que l'industrie poursuit sa croissance et que des entreprises de plus en plus spécialisées commencent à assumer de lourdes responsabilités de maintien de l'ordre. Il n'est pas dans l'intérêt du public de laisser de telles activités entre les mains de simples organisations de sécurité, dont certaines risquent de vouloir niveler les services par le bas. Au point de vue économique, la formation représente une dépense, des frais généraux dans lesquels beaucoup de dirigeants de sociétés de sécurité pourraient être tentés de sabrer afin d'augmenter leur marge bénéficiaire.

Deuxièmement, les observateurs considèrent l'industrie de la sécurité privée comme typiquement « homogène⁸² ». Certains, cependant, distinguent six groupes d'emplois dans ce domaine⁸³. La nature diversifiée des services de maintien de l'ordre privés pose des obstacles à l'élaboration d'un système complet de classification susceptible de favoriser un consensus sur le niveau de formation approprié pour chaque type d'emploi. Pourtant, il sera difficile d'atteindre ce nécessaire consensus en raison de la vétusté des catégories de permis et des stéréotypes que ces catégories renforcent.

Troisièmement, les groupes d'emplois de l'industrie de la sécurité ne sont pas perçus comme des « professions » au sens où on l'entend dans les services publics de maintien de l'ordre. Cependant, considérant la spécialisation croissante des tâches du personnel de sécurité, il est important de professionnaliser l'industrie et, en cela, la formation a un rôle à jouer. Étant donné le coût de la formation et le fort taux de roulement du personnel dans l'industrie, il faut mesurer les avantages de la professionnalisation en tenant compte des réalités pratiques.

Quatrièmement, après avoir été poursuivies avec succès pour négligence, plusieurs sociétés comprennent que, dans certaines



circonstances, il y a des avantages financiers à offrir une formation pertinente et de qualité à leurs employés. La « sécurité négligente » et la « formation négligente⁸⁴ » sont deux nouvelles sources de responsabilité qui incitent les sociétés à investir dans la formation. En outre, leurs dirigeants se préoccupent de plus en plus des questions de santé et sécurité au travail, des nouvelles lois relatives à la responsabilité pénale des organisations⁸⁵ et des dispositions visant la négligence criminelle des employeurs⁸⁶. À la longue, cette orientation relativement nouvelle vers la gestion des risques aura des effets sur la nature de la formation en sécurité. En outre, la volonté de gérer les risques, de se conformer à la réglementation et de vérifier la qualité du service favorisera l'adoption de normes de formation reconnues.

Enfin, l'intérêt récemment manifesté par le public à l'égard de la réforme de la réglementation de l'industrie privée du maintien de l'ordre découle des inquiétudes quant à la responsabilisation des agents en cas d'inconduite dans leurs relations avec le grand public. Par exemple, le personnel des services privés de maintien de l'ordre se voit de plus en plus souvent obligé par les circonstances ou les directives de l'entreprise de procéder à des arrestations, usant de ce fait du pouvoir de recours à la force et menaçant ainsi les libertés civiles des Canadiens et Canadiennes. Dans les services publics de maintien de l'ordre, les activités de ce genre sont soumises à des mécanismes de surveillance établis pour faire en sorte qu'elles soient exécutées dans le respect des droits conférés par la Charte et des normes professionnelles. Bien que la question de l'application de la Charte aux agents de sécurité privés reste confuse, les citoyens s'attendent de plus en plus à ce que, dans leurs rapports avec le public, les agents de sécurité privés soient régis par les principes fondamentaux qui sous-tendent la Charte.

5.11 Conclusion

Traditionnellement, la réglementation directe du maintien de l'ordre au Canada entraînait une nette distinction entre les fournisseurs de maintien de l'ordre agissant pour le compte de l'État et les autres; deux régimes de réglementation distincts et très différents s'appliquaient à ces deux groupes. Dans les deux cas, des questions et des



préoccupations assez semblables ont été soulevées quant à l'efficacité des régimes de réglementation à garantir de la part des agents une conduite appropriée et conforme à la loi, ainsi que l'intégrité et le respect des droits des personnes visées par le maintien de l'ordre.

Dans le cas des services de police publics, la confusion qui règne quant à la signification, au contenu et aux implications du concept d'indépendance de la police appliqué à la gouvernance et à la responsabilisation des services de police a ajouté une dimension supplémentaire à ces préoccupations. En général, bien qu'il existe plusieurs façons d'exiger des comptes des services de police publics et que des initiatives aient vu le jour ces dernières années dans le but d'améliorer les mécanismes de gouvernance et de responsabilisation, on suggère encore de mettre en œuvre de nouvelles méthodes susceptibles de faire en sorte que le maintien de l'ordre se fasse dans l'intérêt du public. Les mécanismes de responsabilisation des services de police publics évoluent encore vers des solutions plus proactives qui vont au-delà d'une simple réaction à des gestes isolés pour envisager aussi des solutions organisationnelles susceptibles d'empêcher que de nouveaux incidents se produisent à l'avenir.

Il existe un certain degré de gouvernance et de responsabilisation dans le secteur de la sécurité privée, mais on constate une absence de cohérence et d'uniformité d'une administration à l'autre, ainsi que l'absence de normes uniformes en matière de formation du personnel de la sécurité privée. À cet égard, le secteur de la sécurité privée doit adopter des normes professionnelles plus strictes, de façon à assumer ses responsabilités conformément aux valeurs fondamentales du maintien de l'ordre dans une société démocratique. Et malgré les gestes concrets posés par certaines administrations pour réglementer les services privés de maintien de l'ordre de façon à mieux traduire le continuum du maintien de l'ordre et des réseaux modernes de maintien de l'ordre, on observe toujours une grande disparité d'approches.

Les mécanismes actuels de gouvernance et de responsabilisation en matière de maintien de l'ordre reflètent toujours la traditionnelle dichotomie public-privé. Or, ce cadre ne correspond vraiment plus à la réalité des services de maintien de l'ordre au Canada. Il y a de quoi



s'inquiéter, étant donné que, par exemple, les services de police publics et de sécurité privés exécutent de plus en plus de tâches similaires et travaillent même parallèlement ou en collaboration pour fournir les services de maintien de l'ordre. Les législateurs ont à la fois le défi et l'occasion d'envisager des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation qui traitent du maintien de l'ordre sous toutes ses formes. Ce type de mesures est essentiel pour faire en sorte que le maintien de l'ordre dans la société canadienne, dans son sens le plus large, serve le bien commun.

-
- ¹ S. Eng, « Policing for the Public Good: a Commentary », dans D.Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 320.
 - ² Pour des explications plus détaillées, voir P. Stenning, « Accountability in the Ministry of the Solicitor General », dans P. Stenning (dir.), *Accountability For Criminal Justice: Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 44-73, et plus particulièrement p. 50-56.
 - ³ Pour un examen de l'évolution historique de ces arrangements en matière de gouvernance des services de police au Canada, voir P. Stenning, « The Role of Police Boards and Commission as Institutions of Municipal Police Governance », dans K. McCormick et L. Visano, *Understanding Policing*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1992, p. 433.
 - ⁴ Dans les cas où elle assure les services de police provinciaux ou municipaux sur une base contractuelle, la GRC est cependant soumise à une certaine gouvernance exercée par le ministre provincial responsable du maintien de l'ordre dans cette province.
 - ⁵ Voir par exemple la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, paragr. 10(9), qui donne au conseil municipal la possibilité de participer et de donner des avis, mais ne lui confère aucun contrôle de fait, comparativement au pouvoir de gouvernance d'une commission des services policiers municipale ayant autorité sur son propre corps policier.
 - ⁶ Voir par exemple la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R. 1985, ch. R-10, art. 5.
 - ⁷ Voir par exemple *Loi sur les services policiers*, *op. cit.* note 5, art. 31.



- ⁸ Stenning, dans McCormick et Visano, *op. cit.* note 3, p. 463.
- ⁹ Canada, Commission McDonald, 1981, p. 1013, cité dans Stenning, *op. cit.* note 2, p. 56.
- ¹⁰ P. Ceyskens, *Legal Aspects of Policing, Volume 1*, Saltspring Island (C.-B.), Earscourt Legal Press, Inc., 2002, p. 1-36. Ces débats font aussi l'objet d'un examen dans P. Stenning, « Someone to Watch over Me: Government Supervision of the RCMP », dans W. Pue (dir.), *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 87-116.
- ¹¹ Certains contestent la véracité de cette intention, mais c'est l'hypothèse de base qui a été retenue. Voir Stenning dans McCormick et Visano, *op. cit.* note 3, p. 444 et suivantes.
- ¹² Voir *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, *op. cit.* note 5, art. 27, tel qu'il a été modifié en 1997, ch. 8, paragr. 19(3). Personnes inadmissibles à titre de membres d'une commission de police (13). Ne peuvent être membres d'une commission de police, les juges, les juges de paix, les agents de police et les personnes qui exercent le droit criminel à titre d'avocats de la défense.
- ¹³ Ces valeurs dominantes peuvent être articulées dans la loi habilitante. Par exemple, la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, *op. cit.* note 5, indique que les services policiers doivent être offerts conformément à plusieurs principes, notamment : le besoin d'assurer la sécurité; la préservation des droits fondamentaux; la coopération entre les services de police et les collectivités; le respect des victimes d'actes criminels; la sensibilité envers le caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société; le besoin de veiller à ce que les corps policiers représentent les collectivités qu'ils desservent.
- ¹⁴ Voir par exemple *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, *op. cit.* note 5, art. 31 modifié.
- ¹⁵ Pour un historique de ces commissions et des controverses qui les ont entourées, voir P. Stenning, *Police Boards and Commissions in Canada*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1981.
- ¹⁶ Voir Stenning, dans McCormick et Visano, *op. cit.* note 3, p. 455 et suivantes.
- ¹⁷ Voir R. Apostle et P. Stenning, *Report of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution, Vol. 2, Public Policing in Nova Scotia* (Partie 10 : Conclusions and Recommendations), Halifax, Government Printer, 1989.



- 18 Par exemple, par la « responsabilité ministérielle », au nom de laquelle le ministre responsable peut être appelé à répondre de certaines activités ou décisions des services de police devant le Parlement ou une assemblée législative provinciale.
- 19 Par exemple, par le processus pénal ou les poursuites en responsabilité. La responsabilisation par enquête du coroner devrait sans doute être incluse dans cette catégorie, mais on peut aussi la classer dans celle des responsabilités administratives, étant donné que les coroners ne peuvent faire plus que soumettre des rapports au pouvoir exécutif et aux services de police pour examen.
- 20 Pour une description détaillée des différents modes de responsabilisation juridique, politique, administrative et directe, voir Stenning, *op. cit.* note 2, p. 46-48; et P. Stenning, *Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada*, thèse de J.S.D., Faculty of Law, University of Toronto, 1983 (non publiée), p. 51-57.
- 21 Pour un aperçu récent de ces questions dans le monde, voir A. Goldsmith et C. Lewis (dir.), *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, Oxford et Portland (Oregon), Hart Publishing, 2000.
- 22 C. Lewis, *Complaints Against the Police: The Politics of Reform*, Annandale, Hawkins, 1999.
- 23 *Loi sur les services policiers*, *op. cit.* note 5, paragr. 31(3) et (4).
- 24 Après plus de 12 ans de présence de cette loi dans les recueils de lois, les conséquences de la deuxième restriction n'ont toujours fait l'objet d'aucune détermination par décision judiciaire, bien que des chefs de police l'aient invoquée publiquement à quelques reprises pour refouler ce qu'ils considèrent comme des tentatives inacceptables de directives ou d'enquêtes politiques de la part de leur commission des services de police. Voir par exemple M. Grange, « Officers volunteered allegations against chief », dans *The Globe and Mail*, 26 mars 1997, p. A9; et J. Lakey, « Board wants to know if Boothby broke rules » dans *The Globe and Mail*, 23 août 1997, p. A6.
- 25 Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976, (Son Honneur le juge René Marin, président).
- 26 Voir P. Stenning, « Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework » dans Goldsmith et Lewis, *op. cit.* note 21, p. 147-163.



- ²⁷ Colombie-Britannique, « Commission of Inquiry into Policing in British Columbia, The Recommendations » dans *Closing the Gap: Policing and the Community - The Recommendations, Volume 4*, Colombie-Britannique, Office of the Police Complaint Commissioner, 1994 (commissaire : l'honorable juge Wallace T. Oppal) <<http://www.opcc.bc.ca/Reports/1994/ClosingTheGap.pdf>> (consulté le 11 janvier 2006).
- ²⁸ *Loi sur les services policiers*, *op. cit.* note 5, paragr. 113(5). Pour l'UES, les « blessures graves » incluent les blessures qui nécessitent des soins médicaux, dont les agressions sexuelles.
- ²⁹ Voir Ontario, *Special Investigations Unit Annual Report, 2002-2003*, Mississauga (Ontario), Special Investigations Unit, 2003; et G. Adams, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario*, Toronto, l'honorable George W. Adams, c.r., 2003.
- ³⁰ Dans son rapport de juillet 2002, le MLA Policing Review Committee de l'Alberta a envisagé la possibilité de mettre sur pied un organisme du genre dans la province, mais l'a rejetée, qualifiant l'idée de « [TRADUCTION] inutilement bureaucratique et coûteuse, compte tenu, surtout, de la relative rareté des incidents en Alberta »; il a plutôt recommandé d'instaurer un système de surveillance de ce type d'enquêtes par un « [TRADUCTION] Commissaire en chef du maintien de l'ordre » et une « [TRADUCTION] Équipe d'examen des incidents graves, composée d'un juge à la retraite, d'un procureur et d'un enquêteur de police à la retraite, nommés par l'Alberta Policing Secretariat »; voir la recommandation 32 dans Alberta, *Report of the MLA Policing Review Committee, 2002*, <http://www.solgen.gov.ab.ca/initiatives/policing_review_report/policing_review_report.htm> (consulté le 5 décembre 2005). Les agents de la GRC, lorsqu'ils fournissent des services de police provinciaux et municipaux sous contrat, ne sont pas assujettis aux décisions d'institutions provinciales de réglementation directe telles les tribunaux d'examen des plaintes du public. Voir *Attorney General of Alberta v. Putnam and Cramer and Attorney General of Canada* [1981], 123 D.L.R. (3d) 257 (C.S.C.).
- ³¹ G.W. Adams, *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*, 14 mai 1998.
- ³² Mis en œuvre par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1999, du *Règlement de l'Ontario 673/98* (« le Règlement ») et du *Règlement de l'Ontario 674/98*. Le premier de ces règlements prescrit la conduite et les devoirs des agents de police visés par les enquêtes de l'UES. Le deuxième modifie le Code de conduite prévu par la *Loi sur les services policiers* en ajoutant aux catégories d'inconduite le non-



respect d'une disposition du *Règlement de l'Ontario 673/98*. Le fait de ne pas respecter le Règlement constitue donc une inconduite aux termes de la *Loi sur les services policiers*. G.W. Adams, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario par l'honorable George W. Adams*, c.r., 26 février 2003.

- ³³ *Ibid.*, p. 86.
- ³⁴ Voir par exemple les chapitres 26 et 27 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990. Voir aussi le chapitre 1 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 2005*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.
- ³⁵ A. Andrews, *Review of Race Relations Practices of the Metropolitan Toronto Police Service*, Toronto, Metropolitan Toronto Audit Department, 1992.
- ³⁶ Association canadienne des libertés civiles, *RE: Improving Police Accountability*, (mémoire déposé auprès de l'honorable Allan Pilkey, solliciteur général de l'Ontario), Toronto, 24 février 1992.
- ³⁷ Voir C. Shearing, *Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1990; et D. Bayley, Comité externe d'examen de la GRC, document de recherche 4, « Getting Serious about Police Brutality » dans P. Stenning (dir.), *Accountability For Criminal Justice: Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 93-109.
- ³⁸ À cet égard, on note l'influence particulière des travaux de Her Majesty's Inspector of Constabulary (HMIC) et de l'Audit Commission du Royaume-Uni; voir S. Savage et S. Charman, « Managing Change » dans F. Leishman *et al.* (dir.), *Core Issues in Policing*, London, Longman, 1996, p. 39-53.
- ³⁹ R. Ericson, « The Division of Expert Knowledge in Policing and Security », *British Journal of Sociology*, vol. 45, n° 2 (1994), p. 149-175; et G. Böhme et N. Stehr (dir.), *The Knowledge Society: The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*, Dordrecht, Reidel, 1986.
- ⁴⁰ Eng, *op. cit.* note 1, p. 326.
- ⁴¹ Voir par exemple les commentaires à cet effet dans Colombie-Britannique, Commission of Inquiry into Policing in British Columbia, *Closing the Gap:*



Policing and the Community — The Report, vol. 2, Vancouver, The Commission, 1994 (Commissionnaire : M. le juge Wallace T. O'Ppal), p. F-18-19.

- ⁴² Par exemple, la *Loi de 2005 sur les services privés de sécurité et d'enquête* de l'Ontario inclut les agents de sécurité internes, comme ceux qui travaillent « pour des détaillants, dans les bars et les hôtels, ainsi que les membres du Corps des Commissionnaires ». Communiqué de presse du gouvernement de l'Ontario, Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Le gouvernement McGuinty dépose un nouveau projet de loi en vue de renforcer la sécurité de la population ontarienne », 9 décembre 2004.
- ⁴³ Par exemple, les gardes du corps et les videurs sont considérés comme des agents de sécurité en Ontario, mais pas dans les autres provinces. Les agents de prévention des pertes font partie de la catégorie des enquêteurs privés dans certaines provinces seulement.
- ⁴⁴ L'accès aux armes à feu est cependant réglementé, au fédéral, par la *Loi sur les armes à feu* et ses règlements, par les registraires provinciaux des armes à feu et par le Centre des armes à feu Canada. La plupart des employés de sécurité contractuels ne sont pas autorisés à porter des armes à feu; cependant, les employés des sociétés de véhicules blindés le sont, tout comme certains gardiens de sécurité interne des banques.
- ⁴⁵ Voir par exemple G. Rigakos, *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 153-157.
- ⁴⁶ Voir *Closing the Gap*, *op. cit.* note 41.
- ⁴⁷ Colombie-Britannique, Ministry of Public Safety and Solicitor General, Communiqué de presse, « Proposed Legislation to Provide Self-Government for Private Investigators Discussion Paper », 24 octobre 2002.
- ⁴⁸ Colombie-Britannique, Ministry of Public Safety and Solicitor General, communiqué de presse, « Proposed Changes to the Program: Proposed legislation is not anticipated to be introduced in spring 2004 », 20 septembre 2004.
- ⁴⁹ Projet de loi n° 88, Loi sur la sécurité privée, 1^{re} session, 37^e législature, Québec, 2004, art. 40.
- ⁵⁰ *Ibid.*, art. 72.
- ⁵¹ L. Lemonde et G. Hébert-Tétrault, *Sécurité privée et droits fondamentaux* (document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada), novembre 2005, p. 20-21.



- ⁵² *Report of the MLA Policing Review Committee, op. cit.* note 30, p. 15-18. Parmi les tâches suggérées pour ces agents de police adjoints, mentionnons l'application du code de la route sur les routes secondaires, la circulation, la dénonciation sous serment, les services de documentation, la manutention de pièces à conviction, comme les drogues et les armes à feu, et la prestation des programmes de prévention du crime.
- ⁵³ *Ibid.*, p. 19.
- ⁵⁴ Gouvernement de l'Alberta, Communiqué de presse, « Cenaiko Appoints MLA to Review Private Security Legislation », 5 mai 2005, <<http://www.gov.ab.ca/acn/200505/1797080BEB171-E576-4FF5-B0AFEE3DC9C36D9A.html>> (consulté le 13 janvier 2006).
- ⁵⁵ Voir Ontario, Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Enquêteurs privés et gardiens » <www.mpss.jus.gov.on.ca/french/police_serv/PISG/private_inv_sec_fr.html> (consulté le 5 décembre 2005).
- ⁵⁶ Aujourd'hui appelé ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.
- ⁵⁷ *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens — Document de discussion*, Toronto, Ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, juin 2003.
- ⁵⁸ Projet de loi 159, *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens*, 2^e session, 38^e législature, 2004 (sanctionné le 15 décembre 2005, L.O. 2005, ch. 34).
- ⁵⁹ Voir Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Communiqué de presse, « Le gouvernement McGuinty dépose un nouveau projet de loi en vue de renforcer la sécurité de la population ontarienne », 9 décembre 2004, <http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOF/2004/12/09/c3340.html?lmatch=&lang=_f.html> (consulté le 1^{er} mars 2005).
- ⁶⁰ *Ibid.*
- ⁶¹ *Ibid.*
- ⁶² *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens, op. cit.* note 58, art. 53.
- ⁶³ Pour de plus amples détails sur la responsabilisation des services de sécurité privés, voir P. Ceysens, « Accountability, Oversight, and Human Rights in Policing and Private Security » dans J. Richardson (dir.), *Police and Private Security: What the Future Holds*, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, 2000, p. 61-69.



- ⁶⁴ B. Robertson, *Private Security Training in Canada 2004*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004, p. 3-4.
- ⁶⁵ S. Hess et B. Robertson, *Private Security in Canada*, Toronto, Nelson Thompson (sous presse).
- ⁶⁶ Office des normes générales du Canada, *Agents de sécurité*, CAN/CGSB 133.1-87, Ottawa, 1987 (retirée).
- ⁶⁷ Office des normes générales du Canada, *Superviseurs des agents de sécurité*, CAN/CGSB 133.2-92, Ottawa, 1992 (retirée).
- ⁶⁸ Office des normes générales du Canada, *Agents de sécurité et superviseurs des agents de sécurité*, CAN/CGSB 133.1-99, Ottawa, 1999.
- ⁶⁹ L'annexe A de la Norme visant les agents de sécurité et les superviseurs des agents de sécurité est de toute première importance, puisqu'elle définit la multitude de sujets que doivent aborder les programmes de formation, qu'ils soient donnés sous forme de cours magistraux ou par Internet, ainsi que les résultats d'apprentissage proposés.
- ⁷⁰ Voir « Commissionnaires Canada » <www.commissionnaires.ca/french/index.html> (consulté le 5 décembre 2005).
- ⁷¹ Pour de plus amples détails sur la formation, voir Robertson, *op. cit.* note 64, p. 10-18.
- ⁷² Québec, Ministère de la Sécurité publique, *Livre blanc : La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure*, Québec, 2003, <www.msp.gouv.qc.ca/police/secprive/livreblanc/livre_blanc_secprive_12-03.pdf> (consulté le 5 décembre 2005).
- ⁷³ Robertson, *op. cit.* note 64, p. 20.
- ⁷⁴ Aussi fondée en 1954, l'American Society for Industrial Security (ASIS) compte 33 000 membres partout dans le monde, dont 1 200 Canadiens. Son programme de certification est destiné uniquement aux gestionnaires et aux consultants professionnels de l'industrie de la sécurité, mais l'ASIS élabore actuellement des directives pour l'embauche et la formation des agents de sécurité privée. Étant donné le grand nombre de membres canadiens, leur influence au sein de l'ASIS et le fait que plusieurs sociétés de sécurité du Canada appartiennent à des intérêts américains ou internationaux, il ne fait aucun doute que les directives de l'ASIS auront une incidence sur l'évolution de la formation dans le domaine de la sécurité au Canada. Voir ASIS International <<http://www.asisonline.org>> (consulté le 5 décembre 2005).



- 75 Robertson, *op. cit.* note 64, p. 26.
- 76 *Ibid.*
- 77 *Ibid.*, p. 27.
- 78 Voir International Foundation for Protection Officers <<http://www.ifpo.org>> (consulté le 5 décembre 2005).
- 79 Voir Trinity Workplace Learning, « Security Services » <<http://www.pwpl.com/security/default.asp>> (consulté le 5 décembre 2005).
- 80 Robertson, *op. cit.* note 64, p. 28.
- 81 *Ibid.*
- 82 *Ibid.*, p. 56.
- 83 Hess et Robertson, *op. cit.* note 65.
- 84 T. Anderson, « Laying Down the Law: A Review of Trends in Liability Lawsuits » *Security Management*, vol. 46, n° 10 (octobre 2002), p. 44-50.
- 85 *Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations)*, L.C. 2003, ch. 21. L'article 22.1 du Code criminel fait état des infractions de négligence pour les organisations, tandis que l'article 22.2 énonce les infractions dont la poursuite exige la preuve (autre que la négligence).
- 86 Code criminel, S.R.C. 1985, ch. C-34, art. 25, 27, 37, 41. Le *Code criminel du Canada* autorise légalement toute personne à employer la force pour prévenir une attaque (art. 37), pour empêcher l'intrusion (art. 41), pour empêcher la perpétration de certains types d'infraction (art. 27) ou pour faire une arrestation par un simple citoyen d'un individu pris en flagrant délit d'infraction à une loi fédérale (art. 25).



Chapitre 6 Repenser le maintien de l'ordre au Canada

6.1 Introduction

Dans le présent rapport, nous avons examiné la nature changeante des services de maintien de l'ordre, qui englobent à la fois les services de police publics et les services de sécurité privés, et de ses conséquences sur les lois et les politiques connexes. Nous avons fait ressortir, dans la première partie du rapport (aux chapitres 2 et 3), qu'il est de plus en plus difficile de distinguer les fonctions des services de police publics de celles des services de sécurité privés. Le maintien de l'ordre, aujourd'hui, est davantage assuré sous la forme de réseaux ou de multiplicité de services que sous la forme traditionnelle d'une dichotomie entre les services de police publics et les services de sécurité privés. Dans la deuxième partie du rapport (aux chapitres 4 et 5), nous avons examiné les changements de maintien de l'ordre et en quoi ils touchent les lois et les politiques connexes. En plus des différences dans l'application aux services de police publics et aux services de sécurité privés de la *Charte canadienne des droits et libertés* (voir le chapitre 4), nous avons signalé la nécessité de mettre en place un mécanisme de gouvernance et de responsabilisation qui encadre les réseaux de maintien de l'ordre en croissance constante (voir le chapitre 5). Nous avons également constaté la nécessité d'assurer la *professionnalisation* de l'industrie privée de la sécurité, plus particulièrement la normalisation de la formation.

Dans le présent chapitre, nous faisons des recommandations visant à réduire les lacunes dans les lois et les politiques relatives au maintien de l'ordre. Deux préceptes sont essentiels à cet égard. D'une part, les changements qui se produisent sur le plan du maintien de l'ordre au Canada touchent directement les citoyens et les citoyennes, notre démocratie et nos notions d'équité et de justice. D'autre part, ces changements semblent s'accélérer et vouloir s'immiscer dans un vide



juridique et politique. La Commission du droit du Canada a entre autres objectifs d'évaluer l'incidence de ces transformations en matière de maintien de l'ordre, et de proposer un programme qui favorise de bonnes politiques publiques et une gouvernance efficace.

L'un des éléments clés de cet exercice est de reconnaître les nouvelles approches de maintien de l'ordre et d'y répondre en introduisant un nouveau paradigme du maintien de l'ordre, tout en respectant les valeurs démocratiques fondamentales¹. Dans ce chapitre, quatre valeurs fondamentales guident nos travaux : la justice, l'égalité, la responsabilisation et l'efficacité. Ces concepts sont fluides, et partant, difficiles à cerner ou parfois même contradictoires, lorsque par exemple les notions de justice entrent en conflit avec le désir d'efficacité (économique). Ils fournissent toutefois un cadre à partir duquel nous pouvons commencer à évaluer le présent et imaginer l'avenir du maintien de l'ordre au Canada. Brièvement, ces quatre valeurs s'expriment comme suit :

- La justice est une valeur fondamentale des sociétés démocratiques, et plus particulièrement, des services de maintien de l'ordre. Rendre justice signifie que les gens doivent être traités avec équité et que les décisions qui ont des répercussions sur leur vie ne doivent pas se fonder sur des préoccupations d'ordre pratique étroites, mais faire appel aux libertés universelles au sens large. Le principe de justice suppose que le maintien de l'ordre est assuré de manière à garantir la paix des collectivités, l'intégrité et l'humanité de la personne.
- L'égalité signifie que tous les Canadiens et Canadiennes doivent pouvoir bénéficier de services de maintien de l'ordre leur permettant de se sentir en sécurité dans leur vie quotidienne. L'une des raisons qui expliquerait la croissance des services de sécurité privés, selon les hypothèses formulées, est la rationalisation des services policiers publics sur le marché. Bien qu'il ne soit pas problématique en soi d'imaginer de nouvelles approches des services de sécurité aux citoyens, la notion d'égalité nous rappelle que ces services doivent être accessibles à chacun — c'est-à-dire que nous ne devons pas créer un système



de maintien de l'ordre à deux vitesses qui permettrait à certaines collectivités d'acheter des services de sécurité additionnels ou qui empêcherait certaines collectivités de recevoir des services pour des considérations d'ordre économique.

- La responsabilisation signifie que les interventions de la police, à la fois de l'institution et des individus, doivent être assujetties à l'examen. Par ailleurs, le principe de responsabilisation sous-entend que les gens peuvent porter plainte contre la police. Nous devons nous demander, face aux entreprises privées de sécurité qui étendent leurs services à des domaines que nous avons considérés jusque-là du ressort exclusif des services de police publics, si les intérêts de leurs clients l'emportent sur ceux des collectivités. En l'absence d'une supervision de l'extérieur et de mécanismes de responsabilisation efficaces, la sécurité et les libertés démocratiques du public pourraient être compromises.
- L'efficacité signifie que les services de maintien de l'ordre doivent viser la rentabilité et l'efficacité dans la plus large mesure possible. Peut-être faudrait-il concevoir un service de maintien de l'ordre qui répondrait à tous les besoins des Canadiens et Canadiennes en matière de sécurité. Cela exigerait probablement d'énormes investissements en ressources humaines, en technologie et en gestion. Néanmoins, si les coûts de la prestation des services de maintien de l'ordre sont disproportionnés par rapport aux avantages obtenus, l'efficacité de l'ensemble des services est alors mise en question. C'est pourquoi il faut absolument trouver un juste équilibre entre l'efficacité des services et les valeurs de justice, d'égalité et de responsabilisation.

6.2 Une nouvelle définition du maintien de l'ordre

Comme en témoigne à maintes reprises le présent rapport, les fonctions de maintien de l'ordre ont connu des transformations fondamentales au cours des dernières décennies. Cet environnement en constante évolution oblige les gouvernements à relever de



nouveaux défis en matière de réglementation, aussi bien pour les fournisseurs de services de sécurité publics que privés. Il faut notamment changer nos mentalités et notre cadre de réglementation, qui repose traditionnellement sur le principe selon lequel le maintien de l'ordre est essentiellement ou exclusivement une fonction de l'État, et envisager la prestation de plus en plus multiple des services.

Dans certains cas, les concepts et les principes eux-mêmes sont désuets. Citons à titre d'exemples la dichotomie qui existe toujours sur le plan politique et juridique entre le public et le privé et celle qui existe entre les secteurs public et privé. Les institutions et les processus ont évolué au cours des dernières années et cette vision dichotomique ne reflète plus la réalité. Entre la conception traditionnelle de la propriété privée (propriété qui appartient à des intérêts privés et qui est un endroit privé) et des lieux publics (lieux qui ne sont pas privés et où les citoyens et citoyennes ont droit d'accès), une multitude de lieux et d'espaces que nous pouvons difficilement classer dans l'une ou l'autre de ces catégories ont surgi dans notre société, surtout dans les zones urbaines. Malgré cela, les lois et les politiques continuent de répondre aux besoins en se fondant sur la dichotomie traditionnelle de la propriété privée par rapport aux lieux publics. Mais il n'est de toute évidence plus possible de se fonder sur celle-ci pour décider de la manière dont les services de maintien de l'ordre doivent être assurés et qui doit les assurer.

De même, les discussions et les décisions politiques d'intérêt public sur le maintien de l'ordre ont tendance à s'appuyer sur des idées dépassées quant aux rôles et responsabilités respectifs de l'État et du secteur privé ou des citoyens. Une démarcation nette entre ces rôles et responsabilités de gouvernance, y compris les services de maintien de l'ordre, est toutefois de plus en plus difficile à justifier et à soutenir, puisque les arrangements et les institutions de gouvernance « hybrides » ne peuvent être pleinement pris en compte dans le cadre d'une dichotomie aussi simple.

Un important point de départ dans cette démarche visant à changer la conception du maintien de l'ordre réside dans la redéfinition de cette activité cruciale. Si nous voulons réévaluer les lois et les politiques régissant le maintien de l'ordre, nous devons



trouver une définition qui reflète la nature et la portée de l'ensemble des services de maintien de l'ordre. Pour les nombreuses personnes habituées à la distinction traditionnelle entre les services publics et privés de maintien de l'ordre, une nouvelle définition du maintien de l'ordre représente un changement radical. C'est néanmoins un bon point de départ qui nous permettra de trouver des réponses à des questions fondamentales sur la manière dont les services de maintien de l'ordre doivent être régis et les mécanismes de responsabilisation mis en place. Fidèle au cadre que nous avons fourni au début de ce rapport, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 1

Que tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial, territorial, autochtone et municipal) reconnaissent que le maintien de l'ordre s'entend de toute activité d'un particulier ou d'une organisation ayant le pouvoir légal d'assurer la sécurité ou l'ordre social au nom d'une collectivité ou d'une organisation, aux termes d'un contrat public ou privé, de lois, de règlements ou de politiques.

Malgré la nécessité d'envisager autrement les services de maintien de l'ordre, nous devons reconnaître que les services de police publics maintiennent des traditions dont ils sont fiers, qui existent depuis longtemps et qui méritent le respect, et qu'elles ne doivent être ni abandonnées ni adaptées à la légère. Les façons de concevoir ces services si importants ne peuvent et ne doivent pas être modifiées du jour au lendemain. La réponse aux nouvelles réalités du maintien de l'ordre ne nécessite donc pas une révolution, mais bien une évolution réfléchie qui repose sur le bien-fondé des traditions et des arrangements antérieurs, et des efforts pour relever les nouveaux défis et répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain.



6.3 La protection des idéaux démocratiques

Il est important de reconnaître et de respecter les valeurs démocratiques fondamentales dans l'établissement de lois et de politiques régissant le maintien de l'ordre. Toutefois, ce qui est reconnu comme juste, équitable, efficient ou responsable est généralement résolu par le biais de la négociation et du compromis, assortis d'un juste équilibre entre les intérêts concurrents² et d'un dialogue ouvert et inclusif. Le maintien de l'ordre est alors inévitablement « politique » au sens large du terme. Il s'agit de créer un environnement qui soit propice à la mise en place de services de maintien de l'ordre démocratiques — c'est-à-dire, des processus susceptibles de produire et de promouvoir des services de maintien de l'ordre qui reflètent nos idéaux démocratiques fondamentaux. Du point de vue de la Commission du droit du Canada, il existe deux éléments essentiels pour assurer la préservation de ces valeurs : un rôle de premier plan de l'État et une véritable participation des citoyens et citoyennes.

6.3.1 La responsabilité de l'État

Traditionnellement, l'État a comme responsabilité première de veiller à ce que le maintien de l'ordre soit assuré dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales, et il devrait conserver cette responsabilité. Cette obligation s'applique aux services de maintien de l'ordre qui cherchent à promouvoir les intérêts publics, communs et privés. L'État compte au nombre de ses responsabilités générales en matière de réglementation de faire en sorte que tout ce qui se passe sur son territoire est conforme à ses valeurs fondamentales³. C'est un défi de taille que de veiller à ce que tous les services de maintien de l'ordre canadiens reflètent ces valeurs, quel que soit l'endroit ou le destinataire, lorsque ces services sont assurés par une multiplicité d'acteurs et d'organismes des secteurs public et privé. Les gouvernements devront assumer ce rôle avec plus de fermeté que jamais. La multiplicité croissante des services de maintien de l'ordre n'atténue aucunement ce constat. L'État doit créer un environnement qui favorise le maintien de l'ordre pour le bien commun. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :



Recommandation 2

Que tous les ordres de gouvernement demeurent les principaux responsables de la réglementation du maintien de l'ordre et continuent de veiller à ce que le maintien de l'ordre soit assuré dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales.

6.3.2 La sensibilisation des citoyens et citoyennes

Il ne faut pas croire que le rôle de premier plan que joue l'État au chapitre de la réglementation des services de maintien de l'ordre dans la société contemporaine ne présente pas de difficultés ou que la nature et la portée de ces services doivent être imposés. L'efficacité et l'inclusivité des mécanismes de responsabilisation des services de police publics chapeautés par l'État sont des questions qui ont fait l'objet de considérables débats et discussions. La participation du public aux mécanismes de plaintes de même qu'aux décisions touchant les politiques en matière de maintien de l'ordre sont des défis particulièrement importants à relever. Il est donc primordial dans une démocratie libérale de faire en sorte que le public comprenne bien la portée des services de maintien de l'ordre et qu'il participe davantage à leur mise en œuvre.

Un dialogue public éclairé est un élément essentiel de services de maintien de l'ordre démocratiques qui servent le bien commun. C'est d'autant plus important dans le contexte des profondes transformations qui se sont produites dans le domaine du maintien de l'ordre ces dernières années et de la participation relativement faible des collectivités et des citoyens à ce chapitre. Par exemple, le recours aux services de police publics dans un cadre privé — notamment lors d'événements sportifs ou par des intérêts privés qui veulent faire appliquer des aspects particuliers du Code criminel —, est de plus en plus courant et cette pratique n'a pratiquement pas fait l'objet de débats publics. Par ailleurs, le recours aux services de sécurité privés dans un cadre public — notamment dans les lieux publics — est de plus en plus fréquent et n'a pratiquement pas fait l'objet de consultations publiques. Dans quelle mesure les Canadiens et Canadiennes sont-ils prêts à accepter ces changements



fondamentaux dans les services de maintien de l'ordre? Qui décide où et quand les services de police publics peuvent être engagés pour répondre à des intérêts privés ou les services de sécurité privés à des intérêts publics? Qui détermine si ces changements reflètent les valeurs démocratiques fondamentales?

Le type de maintien de l'ordre qui répond au bien commun ne peut être établi en vase clos. L'un des principes clés de Sir Robert Peel est « [TRADUCTION] de ne jamais perdre de vue que les services de police pourront remplir leurs fonctions et accomplir leurs tâches dans la mesure où le public approuvera leur existence, leurs actes et leur comportement et qu'ils seront capables de mériter et de conserver le respect du public⁴. » Et si l'un des principes fondamentaux du maintien de l'ordre est que la collectivité et les services de police publics sont les « cofondateurs des services de sécurité⁵ », la participation des utilisateurs de services de sécurité au processus de prise de décision doit faire partie intégrante des efforts déployés pour assurer la prestation démocratique des services de maintien de l'ordre. Cette question prend toute son importance pour certains segments de la population, surtout des groupes marginalisés, qui sont plus susceptibles d'être « surveillés de très près par la police⁶ ».

Ainsi, la population doit comprendre la nature changeante des services de maintien de l'ordre, si elle veut prendre part à leur organisation future. Il faudra notamment déterminer quand il est pertinent de conserver la zone grise qui existe entre les services de police publics et les services de sécurité privés. En d'autres termes, il faut que la population canadienne soit sensibilisée à la présence accrue des entreprises à but lucratif du secteur privé dans le domaine public et le recours plus généralisé à des services de maintien de l'ordre fondés sur le modèle d'entreprise, et qu'elle puisse en discuter et en débattre. Il est donc essentiel que les Canadiens et Canadiennes soient bien informés pour assurer l'avenir de la sécurité et de la prestation de services de maintien de l'ordre dans ce pays. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :



Recommandation 3

Que tous les ordres de gouvernement, en collaboration avec les fournisseurs de services de maintien de l'ordre, les autorités policières et les établissements d'enseignement, mettent en œuvre des programmes de sensibilisation du public sur les services de maintien de l'ordre au sein de leur sphère de compétence et qu'ils donnent à la population l'occasion de participer aux décisions concernant les politiques de maintien de l'ordre. Ces programmes devraient fournir de l'information sur la gouvernance et la responsabilisation des services publics et privés de maintien de l'ordre et sur leurs responsabilités dans un contexte de maintien de l'ordre démocratique.

6.4 Le contexte juridique du maintien de l'ordre au Canada

L'une des difficultés auxquelles nous avons été confrontés dans ce rapport concerne l'élaboration de lois et de politiques qui soient adaptées à l'évolution constante du maintien de l'ordre dans la société contemporaine. Le Canada est doté d'un cadre juridique très élaboré dans lequel on peut puiser et qui peut être modifié pour mieux répondre à ces nouveaux défis. Ce cadre est en théorie fondé sur des principes de gouvernement démocratique, mais la manière dont ces principes ont été et sont appliqués est dépassée. Nous avons à l'heure actuelle besoin de lois et de politiques nouvelles qui tiennent compte des réseaux de services de maintien de l'ordre en émergence et respectent les valeurs démocratiques et les principes juridiques qui constituent depuis toujours la toile de fond des services de maintien de l'ordre au Canada.

Règle générale, la loi considère les services de police publics et les services de sécurité privés comme des entités distinctes, sans liens véritables, et non comme des fournisseurs interchangeables de services publics souvent similaires. Cette vision du maintien de l'ordre donne lieu, sur le plan juridique, à des incertitudes, à savoir où commence la responsabilité du maintien de l'ordre étatique et où



prend fin celle des services non étatiques. Cette question est devenue très complexe, avec l'émergence des « propriétés privées de masse » et d'autres aires communautaires. Les tribunaux et les enquêteurs se sont penchés sur l'opportunité de l'application de pouvoirs policiers non étatiques, comme les dispositions relatives à l'intrusion, sur ces « propriétés privées de masse »⁷. Les tribunaux commencent à reconnaître que les nouvelles notions de propriété exigent une approche plus nuancée qui distingue juridiquement le citoyen ordinaire d'une part et le public d'autre part, même s'ils ne vont pas jusqu'à reconfigurer les différences entre le public et le privé de manière à reconnaître les espaces, les biens et les intérêts communs. Cette nouvelle approche doit tenir compte du fait que les propriétés privées ne sont pas toutes identiques et que le caractère de certaines d'entre elles (propriétés « publiques » ou « privées » sur le plan de l'accès par différents « publics ») peut être assez ambigu⁸.

Le défi est de modifier le cadre juridique de manière à l'adapter efficacement et progressivement à ces changements. Les principes de maintien de l'ordre, y compris le respect des valeurs démocratiques et de l'engagement civique, sont les piliers sur lesquels nous croyons devoir édifier le cadre juridique révisé qui réglera les services de maintien de l'ordre. De plus, en conformité avec notre définition de maintien de l'ordre, nous ne pouvons plus envisager ces services comme une simple affaire d'agents de police de l'État. Nous devons dorénavant élargir notre vision et reconnaître le maintien de l'ordre comme une activité conçue pour établir et ensuite préserver l'ordre, tel qu'il est défini dans la collectivité. Cela doit être au cœur du nouveau cadre politique et juridique. Ce en quoi consiste le maintien de l'ordre et la manière dont il doit être assuré est et doit être déterminé par diverses entités, y compris par l'État.

Plusieurs gouvernements provinciaux reconnaissent le caractère changeant des services de maintien de l'ordre au Canada et prennent des mesures pour combler les lacunes juridiques et politiques qui sont apparues. Il reste cependant beaucoup à faire pour assurer que toutes les formes de maintien de l'ordre au Canada aspirent à des principes démocratiques similaires et qu'elles soient élaborées en tenant compte de l'émergence de la multiplicité du maintien de l'ordre.



Comme le contexte du maintien de l'ordre connaît des transformations constantes, les lois s'y rapportant doivent être continuellement révisées afin d'assurer un environnement qui appuie et soutient les différents types de services que les Canadiens et Canadiennes veulent, dont ils ont besoin et auxquels ils auront droit à l'avenir. Par exemple, certains observateurs ont souligné que les protections légales contre les atteintes à la vie privée et aux droits de la personne se fondent sur la présomption que la principale menace proviendrait de l'État; à mesure que le secteur privé de la sécurité prend de l'essor, cela est toutefois de moins en moins le cas⁹. Nous remarquons aussi qu'aucune loi fédérale ne fait précisément mention du rôle et des responsabilités des services de sécurité privés.

Le cadre juridique régissant les services de maintien de l'ordre (dans un environnement de plus en plus multiple et réseauté) doit être examiné de près de sorte que les réalités actuelles soient prises en compte pour protéger les valeurs fondamentales des Canadiens et Canadiennes. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 4

Que tous les ordres de gouvernement examinent leurs lois, leurs règlements et leurs politiques afin d'en évaluer les incidences sur toutes les formes de maintien de l'ordre, étatiques et non étatiques, de manière à soutenir et à favoriser les meilleurs arrangements possibles en matière de maintien de l'ordre dans leurs collectivités.

Compte tenu de la prolifération des activités des services de sécurité privés dans les secteurs public et semi-public, il faut envisager l'adoption de lois qui précisent leurs pouvoirs et la manière dont ils doivent être exercés. Il est clair, d'après ce rapport, que les services de sécurité privés exécutent de plus en plus une vaste gamme d'activités de maintien de l'ordre et qu'ils exercent des pouvoirs d'arrestation et de détention qui peuvent être soustraits aux examens fondés sur la Charte. Il n'y a pas nécessairement lieu d'attribuer aux services de sécurité privés des pouvoirs et des obligations identiques à ceux de la police publique, mais il faut adopter des lois qui combleront les



lacunes de l'actuel cadre juridique. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 5

Que tous les ordres de gouvernement collaborent aux fins de l'élaboration de lois qui prévoient des dispositions similaires à celles de la Charte pour les agents de sécurité privés en matière civile et criminelle.

6.5 La gouvernance et la responsabilisation des services de maintien de l'ordre

D'après la Commission du droit du Canada, il faut envisager la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance et de responsabilisation qui soient adaptés à la multiplicité croissante du maintien de l'ordre ou, en d'autres termes, que tous les types de services de maintien de l'ordre soient correctement réglementés et tenus de rendre des comptes. Comme la réglementation qui nous intéresse dans le présent rapport est celle de l'État, il faudra établir un cadre réglementaire qui soit compatible avec les valeurs démocratiques fondamentales et qui fasse la promotion de ces valeurs. Ainsi, les gouvernements devraient utiliser les outils de réglementation qui sont à leur disposition pour s'assurer que les services de maintien de l'ordre promeuvent toute une gamme d'intérêts privés, communs et publics. Ce cadre de réglementation doit veiller à ce que les services de maintien de l'ordre soient habilités à promouvoir ces résultats, tout en assurant l'ordre public et, de manière plus générale, les intérêts de la population. Encore une fois, il est possible et souhaitable de s'en remettre à des valeurs et des principes bien établis pour relever ce défi, mais jusqu'à présent, les autorités responsables de la réglementation n'ont pas prêté une grande attention à cette question. Aujourd'hui, nous insistons tellement sur l'importance d'offrir des services de maintien de l'ordre pour le bien et les intérêts communs que la question doit être explicitement abordée dans les lois et les politiques.

Pour faire face à ces défis, il faudra revoir la nature et le mandat des organismes de gouvernance en matière de maintien de l'ordre et les mécanismes visant à assurer une véritable responsabilisation. Nous



avons vu que les institutions en place actuellement étaient limitées à cet égard. Mais nous avons également constaté que tout en étant loin de la perfection, elles ont mis en évidence la nécessité d'imposer des restrictions sur les grandes orientations de certains aspects de la gestion opérationnelle. La situation actuelle des services de maintien de l'ordre exigera un mécanisme similaire afin d'assurer le contrôle (et la coordination) non seulement des organismes de maintien de l'ordre de l'État, mais de l'ensemble des fournisseurs mobilisés pour réaliser les objectifs de maintien de l'ordre de l'État.

Les institutions qui contrôlent depuis assez longtemps les services policiers publics au Canada ont mis en place des mécanismes visant à répondre aux plaintes des citoyens et citoyennes contre les services de police et à vérifier proactivement les activités policières. Jusqu'à présent, ce sont surtout les commissions des plaintes et les protecteurs du citoyen qui examinent les plaintes de la population contre les services de police, mais l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario et les vérificateurs des gouvernements fédéral et provinciaux, et des administrations municipales, ont également commencé à jouer un rôle important à ce chapitre. Certains organismes répondent aux plaintes portées contre les services de sécurité privés, mais leurs pouvoirs et leurs ressources sont généralement beaucoup plus limités. Ce qu'il faudra faire, c'est étendre l'expérience acquise dans l'examen des plaintes et la vérification des services de police publics à l'ensemble des services de maintien de l'ordre.

Le principal défi à relever au chapitre de la réglementation sera de trouver des moyens d'appliquer correctement cette expérience à la réglementation de fournisseurs engagés pour assurer des services de sécurité qui répondent à des objectifs collectifs plus restreints et à des intérêts publics plus larges, notamment dans les propriétés privées de masse que la population est en général invitée à fréquenter. Dans ce cas-ci, les efforts de réforme peuvent s'appuyer sur les lois et les politiques adoptées dans d'autres secteurs (comme la législation sur l'antidiscrimination) où l'État peut intervenir afin de limiter les pouvoirs décisionnels et les activités des propriétaires afin de remplir des objectifs d'intérêt public. Il faudra procéder à un examen



approfondi et mettre en place un vaste processus de consultation afin d'établir une réglementation appropriée aux services de maintien de l'ordre non étatiques chargés de protéger les intérêts collectifs des lieux communautaires de plus en plus nombreux comme les centres commerciaux, les parcs immobiliers, les condominiums, les établissements récréatifs et les collectivités protégées.

À l'instar des gouvernements, les entités privées — ou ce qu'il convient de désigner comme des administrations communautaires ou des formes d'administration qui intègrent à la fois les éléments du public et du privé, à la lumière de nos commentaires sur les intérêts communs — font maintenant appel à des ressources étatiques et non étatiques pour assurer le maintien de l'ordre. Les sources de financement des services de maintien de l'ordre de ces administrations proviennent essentiellement du secteur privé ou communautaire, mais ces dernières cherchent également à obtenir du financement du secteur public. Les acteurs du secteur privé ont toujours fait appel à la police pour aider à la protection des personnes et des propriétés. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est la situation des administrations communautaires à l'intérieur desquelles cela se produit et le fait que les agents et les organismes de l'État participent de plus en plus, aux termes de contrats, à la protection des intérêts communautaires aussi bien que publics. Citons notamment les policiers qui sont embauchés lors d'événements sportifs pour assurer que la population non seulement ne contrevient pas à la loi, mais aussi qu'elle respecte les règles de conduite édictées par les commanditaires de l'événement. Ce qui est particulièrement difficile sur le plan réglementaire, c'est de faire la distinction entre les objectifs et les intérêts publics et communautaires et de déterminer lesquels devraient être considérés en priorité par les services de maintien de l'ordre.

L'une des principales préoccupations au chapitre de la gouvernance et de la réglementation des services de maintien de l'ordre est d'assurer que ces services ne deviennent pas contre-productifs et qu'ils ne suscitent pas les craintes qu'ils visent justement à apaiser, minant du coup les valeurs même qu'ils étaient censés défendre. On craint dans certains milieux que le marché des services de maintien de l'ordre en émergence soit le reflet d'une insécurité



alimentée par les services publics et privés et par les efforts déployés pour donner l'impression qu'ils sont indispensables à la sécurité de la population, dans le but bien précis de préserver ou d'accroître leur part de ce marché¹⁰. De plus, on craint que les demandes en matière de sécurité ne soient assurées aux dépens du respect de la vie privée des particuliers¹¹. Les représentants des services de maintien de l'ordre, tant publics que privés, ne sont pas d'accord avec ces affirmations. Ils sont plutôt d'avis que les services de maintien de l'ordre répondent vraiment aux demandes de la population en matière de sécurité et que ces besoins ne sont pas créés artificiellement. Ces préoccupations semblent avoir pris de l'ampleur au Canada plutôt que de s'être résorbées à la suite des tragiques événements du 11 septembre 2001¹².

En cherchant à protéger ces valeurs fondamentales, dans un monde caractérisé par une multiplicité de services de maintien de l'ordre, ce rapport reconnaît et confirme qu'il incombe aux gouvernements de s'assurer que des ressources financières fiscales soient utilisées aux fins de la prestation de services de maintien de l'ordre efficaces et efficients. La répartition des responsabilités entre tous les ordres de gouvernement au Canada sert et continuera de servir de fondement à la réglementation des activités des organismes publics de maintien de l'ordre, de même qu'à la réglementation limitée de certaines agences privées de sécurité. Nous devons maintenant tenir compte de la multiplicité des fournisseurs de services de maintien de l'ordre dans la structure de cette réglementation.

6.5.1 Les commissions de sécurité publique

Comme les services de maintien de l'ordre ne peuvent plus être considérés strictement dans le cadre de la dichotomie entre le public et le privé, il faut envisager un mécanisme de gouvernance qui aborde les services de maintien de l'ordre sous toutes ses formes. Il existe depuis longtemps des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation des services de maintien de l'ordre dans le secteur public, mais des doutes ont été exprimés quant à la capacité de ces structures réglementaires d'assurer une conduite appropriée et



respectueuse des lois, ainsi que l'intégrité et le respect des droits des personnes qui font l'objet d'interventions policières. Les mêmes enjeux sont présents dans le contexte des services de sécurité privés. Même si quelques mécanismes de responsabilisation existent à l'heure actuelle dans ce secteur, il reste encore beaucoup à faire avant d'en arriver à l'établissement de normes professionnelles plus élevées. En outre, la situation actuelle des services de maintien de l'ordre fait en sorte qu'il est de plus en plus difficile de distinguer les activités propres aux services de police publics de celles des services de sécurité privés. Nous voilà donc dans une situation où des améliorations doivent être apportées continuellement et où les structures existantes ne tiennent pas compte du fait que le maintien de l'ordre ne peut plus être envisagé selon une simple dichotomie public-privé.

Un large éventail de mécanismes régit actuellement les forces policières publiques. Il y aurait peut-être lieu de donner plus de pouvoirs à ces organisations afin qu'elles puissent assumer certaines fonctions de surveillance des services de sécurité privés. Nous nous fondons principalement, pour justifier l'extension des pouvoirs de ces commissions, sur notre analyse de la multiplicité des services de maintien de l'ordre. Premièrement, l'industrie de la sécurité privée en plein essor assume de plus en plus des fonctions policières tertiaires dans les grands espaces publics intérieurs et extérieurs. Deuxièmement, on constate la présence accrue de services de sécurité privés qui patrouillent les « aires communautaires ». Dans les deux cas, des chevauchements se produisent du fait qu'un grand nombre de ces services répondent à des intérêts à la fois publics et privés. De plus, les services de police publics et les services de sécurité privés collaborent officiellement et informellement. Devant le désir croissant pour des services de maintien de l'ordre visibles, il est important de mettre en place une commission de gouvernance, ou de sécurité publique, qui veillerait à l'application de la politique de maintien de l'ordre.

Selon la Commission du droit du Canada, il y aurait lieu de confier à ces commissions de sécurité publique non seulement le pouvoir de nommer et de congédier les chefs de police et les agents de police supérieurs, mais également celui d'organe de surveillance;



elles devraient aussi jouer le rôle de pivot de la collaboration entre les services de police publics et d'autres d'organismes chargés d'assurer la sécurité publique, y compris les organismes de sécurité privés. Il s'agirait de créer sous un seul toit des partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui jouent un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité publique.

Les suggestions visant la création de commissions de ce type ne sont pas sans précédent. Ainsi, au Royaume-Uni, un éminent chef de police a recommandé la mise en place d'un cadre réglementaire qui serait dirigé par la police publique et qui superviserait à la fois les services de maintien de l'ordre étatiques et non étatiques. Par ailleurs, l'Independent Commission on Policing in Northern Ireland a recommandé de créer une commission indépendante qui réglerait toute une « gamme d'organismes étatiques et non étatiques¹³ ». Il importe de retenir de ces recommandations le fait que, de plus en plus, on reconnaît que les services de maintien de l'ordre ne sont plus offerts seulement par l'État, que ces services se diversifient et qu'une nouvelle approche est nécessaire pour en préserver le caractère démocratique.

La Commission du droit du Canada croit que les commissions, afin qu'elles puissent assumer efficacement leurs responsabilités réglementaires, devraient comporter deux éléments clés. Premièrement, les commissions devraient être inclusives par rapport aux collectivités desservies et, deuxièmement, elles devraient être sélectionnées dans le cadre d'un processus ouvert et transparent¹⁴. Le sens donné à la « collectivité » variera selon le contexte, mais il faudra à tout le moins avoir pour objectif de créer des commissions représentant des intérêts et des groupes diversifiés et « représentatifs des collectivités » desservies¹⁵. Les commissions seraient ainsi prêtes à faire participer la collectivité aux discussions et aux débats importants sur la nature et la portée des services de maintien de l'ordre dans leur collectivité respective. Par ailleurs, les représentants élus (qui sont responsables des services de maintien de l'ordre dans leurs sphères de compétence respectives) devraient être responsables de nommer les membres des commissions de sécurité publique dans le cadre d'un



processus assujetti à l'examen public. Les citoyens et citoyennes connaîtraient les critères de sélection et les nominations seraient d'une durée déterminée.

En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 6

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues soient mises sur pied aux termes d'une loi qui devra régir les services de police publics et établir des politiques en matière de maintien de l'ordre. Ces commissions devraient être constituées au niveau régional ou municipal et composées de citoyens et citoyennes représentatifs de l'ensemble de la population qui bénéficierait de leurs services.

6.5.2 Le budget des commissions de sécurité publique

Selon notre proposition, chaque commission de sécurité publique (CSP) disposerait d'un budget réservé au maintien de l'ordre qu'elle pourrait attribuer tant à des services de police publics qu'à d'autres fournisseurs de services de maintien de l'ordre. Les coûts liés aux forces policières publiques sont de plus en plus élevés, particulièrement du fait qu'elles fournissent un nombre accru de services de sécurité dans les endroits publics. Les CSP seraient autorisées à utiliser les fonds qui leur sont alloués pour financer des services de police publics et, éventuellement, pour appuyer d'autres formes de maintien de l'ordre (par exemple, augmenter le nombre d'agents de sécurité en uniforme ou d'enquêteurs contractuels). Le secteur privé consent actuellement des ressources considérables à la prestation de services de sécurité; or, le public n'est guère consulté à cet égard et n'a guère l'occasion de se prononcer quant à l'orientation et aux priorités de cette industrie en émergence. Les CSP établiraient et superviseraient les politiques et les priorités de l'ensemble des services de maintien de l'ordre. Le recours à d'autres formes de maintien de l'ordre serait assujetti à des normes, des priorités et des politiques précises qui refléteraient l'intérêt public.



Il faudrait réorienter notre approche budgétaire, de sorte que le financement prévu pour assurer le maintien de l'ordre ne soit plus qu'axé sur les forces policières publiques mais fasse plutôt partie d'un système largement fondé sur des budgets de maintien de l'ordre qui pourraient être affectés à la fois à des fournisseurs de services de maintien de l'ordre étatiques et non étatiques. Nous croyons que cette transformation non seulement encouragerait la prestation efficace et efficiente de services de maintien de l'ordre publics, mais ferait en sorte que le recours aux services de police publics pour la prestation de ces services soit aussi rentable que possible.

Les CSP auraient la responsabilité d'affecter les ressources à leur disposition de manière à doter les collectivités des meilleurs services de maintien de l'ordre possibles, assurés par le jumelage idéal de fournisseurs de ces services. Cette structure de financement permettrait aux gouvernements de favoriser la mobilisation d'une vaste gamme de ressources étatiques et non étatiques, conformément aux objectifs stratégiques de maintien de l'ordre définis par l'État.

L'établissement de budgets de maintien de l'ordre favoriserait la cohérence et l'harmonisation, ainsi que la prestation équitable des services sur un territoire donné. Les CSP, par le biais de consultations auprès des membres de la collectivité, seraient en mesure de prendre des décisions éclairées quant à la nature et à la portée des services de maintien de l'ordre nécessaires sur leur territoire. En outre, elles préviendraient l'émergence de services de maintien de l'ordre à deux vitesses, puisqu'elles pourraient décider de l'affectation des ressources publiques propice à assurer la sécurité dans leur collectivité. Les décisions importantes comme celles-là ne seraient donc plus prises de manière ponctuelle.

Les CSP, du fait qu'elles régiraient l'affectation des budgets de maintien de l'ordre, se pencheraient inévitablement sur la question plus large de savoir *dans quelle mesure appuyer la multiplicité des services de maintien de l'ordre?* En l'occurrence, elles devraient trouver un juste équilibre entre la volonté et la nécessité d'efficience et le respect d'autres valeurs démocratiques fondamentales (par exemple, la justice, l'égalité et la responsabilisation) exigé par le public et déterminer dans quelles circonstances elles pourraient légitimement



préconiser une plus grande multiplicité des services de maintien de l'ordre. L'essence du maintien de l'ordre au service du bien commun réside dans cet équilibre.

En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 7

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues puissent affecter leur budget aux fournisseurs de services de maintien de l'ordre, tant publics que privés, en fonction de la capacité démontrée des fournisseurs de contribuer à la prestation des meilleurs services qui soient dans les collectivités et de leur pertinence à cet égard.

6.5.3 La responsabilisation

Afin de bien s'acquitter de leurs responsabilités au chapitre de la réglementation, les CSP devraient être dotées de pouvoirs de surveillance étendus qu'elles utiliseraient sur une base proactive (par l'entremise de dispositions en matière de vérification) et réactive (en réponse aux plaintes). Même si des éléments proactifs sont intégrés depuis peu, ou en voie de l'être, aux mécanismes actuels de gouvernance et de responsabilisation des forces policières publiques, la Commission du droit du Canada est d'avis que ces éléments devraient être au cœur des fonctions des CSP. La réglementation de l'ensemble des services de maintien de l'ordre sera efficace dans la mesure où ces services et leurs agents seront assujettis à une surveillance adéquate. Les CSP pourraient, selon les caractéristiques particulières de leur sphère de compétence, ou bien établir leurs propres mécanismes internes de surveillance ou bien déléguer cette responsabilité à d'autres. Elles agiraient dans l'intérêt public en veillant à ce que les services de maintien de l'ordre (publics ou privés) qui relèvent de leur secteur de compétence soient assurés dans le respect des politiques et des priorités de la collectivité en matière de sécurité.

Les CSP auraient ainsi la responsabilité de chapeauter et d'encourager la coordination de l'ensemble des services de maintien de l'ordre sur leur territoire. Elles pourraient par ailleurs établir des politiques de maintien de l'ordre sans avoir à financer une agence ou un organisme. Il importe que les CSP n'empiètent pas sur le droit des



autres de conclure des contrats. Elle pourraient cependant avoir le pouvoir d'exiger l'accréditation de tous les organismes de sécurité qui sont régulièrement en contact avec le public ou dont les activités peuvent avoir des incidences sur l'intérêt public, comme la patrouille des voies publiques. Les CSP pourraient également choisir d'établir des politiques sur les échanges de services et d'information, officiels ou non, entre les services de police publics et les services de sécurité privés. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 8

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues soient dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour exécuter un examen minutieux, proactif et réactif, et une vérification des fournisseurs de services de maintien de l'ordre dans leur sphère de compétence, de manière à exercer une surveillance rigoureuse de ces services dans l'intérêt du public.

Au nombre des moyens permettant d'assurer une véritable responsabilisation, on compte la capacité de recevoir les plaintes du public contre les services de maintien de l'ordre ou leurs employés et d'y répondre. Il est essentiel pour un maintien de l'ordre démocratique, que les services publics et privés remplissent leurs devoirs et responsabilités de manière à respecter les valeurs démocratiques fondamentales. Lorsque cela fait défaut, des mécanismes doivent être en place pour assurer qu'il y ait enquête sur les circonstances et, au besoin, que ceux qui ont abusé de leurs pouvoirs soient tenus responsables. Dans certains cas, la CSP, ou une institution analogue, serait en mesure de recevoir ces plaintes et d'y répondre. Dans d'autres cas, cependant, l'institution ne serait peut-être pas en mesure de le faire, ou encore cette fonction outrepasserait les pouvoirs qui lui sont conférés (par exemple, quand la plainte met en cause un fournisseur, public ou privé, dont les activités ne relèvent pas de l'organisme). En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :



Recommandation 9

Que tous les ordres de gouvernement veillent à ce qu'il existe dans leur sphère de compétence des institutions et des procédures adéquates pour recevoir les plaintes relatives au maintien de l'ordre des membres du public contre les services de maintien de l'ordre ou leurs employés et y répondre efficacement.

6.5.4 De l'indépendance de la police à la responsabilité opérationnelle

Les pouvoirs considérables qui seraient conférés aux CSP, y compris leurs fonctions proactives et réactives, soulèvent d'importantes questions quant à l'indépendance des services de police publics par rapport à toute ingérence politique. La question de l'orientation des services de police publics a toujours été complexe en raison du risque que les gouvernements (qui, dans les structures démocratiques actuelles, sont invariablement partisans) utilisent leurs pouvoirs d'orienter les services policiers pour favoriser leurs intérêts politiques et personnels. Ce problème a été abordé dans le passé sous l'angle de la doctrine de l'indépendance policière. Selon cette doctrine, il est légitime que le gouvernement oriente les services de police au niveau politique, mais c'est la loi qui doit orienter les services de police au niveau opérationnel au jour le jour.

La doctrine de l'indépendance policière s'est révélée très utile pour établir des paramètres de gouvernance et de responsabilisation au Canada, mais elle comporte deux lacunes. Premièrement, comme de nombreux experts l'ont souligné, ni la doctrine en tant que telle ni les incidences de celle-ci sur la gouvernance policière n'ont jamais été clairement définies. La doctrine fait une distinction importante entre la politique et les opérations, mais cette distinction ne va pas de soi dans la pratique et les responsables de sa mise en œuvre ont des opinions divergentes sur la question¹⁶.

Deuxièmement, et cette lacune est plus considérable encore, le sens le plus répandu de la doctrine a malheureusement laissé croire que les services de police publics ne sont pas politiquement responsables pour leurs décisions. De nombreux commentateurs



l'ont souligné, cette position va à l'encontre des principes démocratiques. Il est avisé de ne pas assujettir la police à une orientation politique dans les décisions touchant l'application opérationnelle de la loi, mais l'existence même de cette immunité contribue à l'importance pour la police d'assumer pleinement la responsabilité politique (et juridique) de ces décisions. En effet, si ces décisions ne sont pas prises de manière responsable et dans l'intérêt public général, le gouvernement (ou une CSP) devra prendre des mesures correctives — une responsabilité qui, de toute évidence, ne peut être assumée de manière satisfaisante en l'absence de toute responsabilité politique. Ces mesures correctives peuvent prendre diverses formes, sans pour autant enfreindre l'interdiction relative à l'orientation politique des décisions en matière d'application de la loi dans les cas particuliers¹⁷.

En tenant les fournisseurs de services de sécurité responsables de la manière qu'ils maintiennent l'ordre, les auteurs du rapport de l'Independent Commission on Policing for Northern Ireland recommandent la substitution de la doctrine de l'indépendance policière par la notion de responsabilité opérationnelle¹⁸. Selon cette notion, ce qu'il faut (et ce qui sous-tend la doctrine de l'indépendance opérationnelle) ce n'est pas simplement l'absence de contrôle, mais l'acceptation de la responsabilité. Toujours selon cette notion, les fournisseurs de services de maintien de l'ordre devraient avoir la responsabilité de mettre en œuvre les orientations politiques dans le respect des lois en vigueur et avoir l'autonomie nécessaire (c'est-à-dire qu'ils devraient être dégagés de toute orientation politique), pour le faire. Cela ne les dégage pas pour autant de la responsabilité envers les gouvernements pour les décisions et les mesures qu'ils prennent. En plus d'être légalement responsables pour ces questions, ils devraient, à l'instar de tous les autres employés de la fonction publique responsables de la mise en œuvre de politiques publiques, rendre des comptes aux gouvernements, afin de démontrer que leurs activités sont conformes aux lois et aux politiques du gouvernement.

Il est donc important de faire la distinction entre l'indépendance de la police et la responsabilité opérationnelle dans le contexte des



[TRADUCTION] La responsabilité opérationnelle signifie qu'il incombe au chef de police de prendre les décisions opérationnelles et que ni le gouvernement ni les commissions de services policiers ne devraient avoir le droit d'influencer le chef de police sur la manière de mener une opération. Néanmoins, cela ne signifie pas que la manière dont il mène une opération ne peut faire l'objet d'une enquête ou d'un examen après coup. Cela ne devrait jamais être le cas, mais l'expression « indépendance opérationnelle » sous-entend que cela peut être le cas et l'évocation du concept par un chef de police récalcitrant pourrait avoir cet effet. Il importe de préciser que le chef de police, comme tout autre employé de la fonction publique, doit être à la fois libre de s'acquitter de ses responsabilités et tenu responsable après coup de la manière dont il a exercé ses fonctions.

Rapport de l'Independent Commission on Policing for Northern Ireland,
A New Beginning: Policing in Northern Ireland, 1999,
<http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>
(consulté le 20 décembre 2005).

CSP. En premier lieu, comme les CSP devraient participer à l'élaboration des politiques de maintien de l'ordre dans leur territoire respectif, il faut préciser que cela ne signifie pas qu'elles pourraient influencer la manière dont un chef de police doit « mener une opération ». Ce dernier doit pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en toute liberté. En second lieu, cette indépendance est compatible avec le fait que le chef de police est tenu responsable de ses décisions et de son interprétation de la manière dont les opérations sont menées. Les CSP devraient dans certaines circonstances examiner les fonctions des chefs de police et des services de police, afin d'assurer le respect des principes démocratiques et la prestation de services de maintien de l'ordre qui servent le bien commun. Bref, il ne faut pas confondre l'indépendance de la police par rapport à toute ingérence politique avec la responsabilité de rendre compte des opérations



menées dans l'exercice de ses fonctions. Pourtant, ces deux concepts n'ont pas toujours été reflétés dans la notion traditionnelle d'indépendance policière. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 10

Que le concept de responsabilité opérationnelle soit intégré dans les lois et qu'il s'applique à tous les ordres de gouvernement et à l'ensemble des activités de maintien de l'ordre au Canada, afin que soient mieux définis les paramètres de l'indépendance policière.

6.6 Les services de sécurité privés et le public

Les recommandations formulées ci-haut touchent la réglementation des services de maintien de l'ordre, lorsque les activités sont menées sous l'autorité ou la direction du gouvernement. Les divers arrangements qui font surtout appel aux services de sécurité privés ne cessent de croître dans la société canadienne. De nombreux employés des services de sécurité privés exercent les fonctions visibles de l'industrie (comme la sécurité dans les centres commerciaux), mais un nombre incalculable d'autres employés offrent une panoplie de services de sécurité à l'interne. Selon l'endroit où ils sont affectés, les gardiens de sécurité privés peuvent assurer des services de patrouille et, ce faisant, veiller à l'application de diverses mesures législatives, allant des dispositions des lois provinciales concernant l'entrée sans autorisation au pouvoir d'arrestation conféré au citoyen ordinaire en vertu du Code criminel¹⁹.

Le droit des propriétaires à protéger leur propriété et leurs possessions contre toute ingérence de l'État est un principe établi depuis longtemps en vertu de la common law et réaffirmé dans les lois provinciales concernant l'entrée sans autorisation. Le droit des citoyens, des propriétaires, des associations et d'autres organisations de faire appel à des sociétés de sécurité privées pour protéger leur entreprise ou leur résidence n'est pas contesté. Avec l'émergence de « propriétés privées de masse », de grands espaces communs sont devenus privés et des citoyens y interagissent sous les auspices



d'agents de sécurité privés. Les employés de services de sécurité privés, qu'il s'agisse de videurs, de détectives privés ou de gardiens de sécurité, régissent généralement ces endroits où les citoyens et citoyennes interagissent et jouent un rôle fondamental pour le bon ordre et la réglementation de la majorité des centres urbains.

La Commission du droit du Canada a constaté, tout au long de son processus de consultation, que les fournisseurs de services de sécurité publics, les dirigeants du secteur privé, les universitaires et les décideurs, entre autres, s'entendent pour dire que la réglementation et les systèmes de surveillance actuels doivent être redéfinis. D'aucuns ont recommandé la *professionnalisation* de l'industrie de la sécurité, afin d'assurer que les services de sécurité privés soient offerts dans le respect des valeurs démocratiques. La professionnalisation de cette industrie exigerait la mise en place de structures de gouvernance, l'adoption et l'application de normes minimales et la création de mécanismes de surveillance. Les CSP veilleraient à ce que le maintien de l'ordre dans la collectivité soit accompli dans l'intérêt public, mais les pouvoirs conférés ne s'appliqueraient pas précisément aux organismes de sécurité privés ou à l'interne et au personnel embauché aux termes d'arrangements strictement privés.

Plusieurs provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec, ont pris des mesures visant à mieux réglementer l'industrie de la sécurité privée. Le projet de loi du Québec prévoit un mécanisme de surveillance, le Bureau de la sécurité privée, qui compte des représentants désignés par la province et des représentants de l'industrie de la sécurité privée, et qui a le pouvoir de délivrer et de suspendre des permis, et de formuler des directives en ce qui a trait aux activités des titulaires de ces permis. Le Bureau a également le pouvoir de mener des enquêtes sur le titulaire de permis à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative²⁰. La loi de l'Ontario prévoit que les plaintes contre un agent ou une société de sécurité soient entendues par un « facilitateur »²¹. En outre, au cours des dernières années, les registraires de la sécurité privée au Canada se sont réunis sur une base régulière pour discuter de la normalisation de l'industrie. La Commission du droit du Canada est en faveur de ces initiatives, et elle s'appuie sur celles-ci pour



recommander l'adoption d'un mécanisme de surveillance qui favoriserait la cohérence et encouragerait la professionnalisation et l'uniformisation de l'industrie de la sécurité privée.

Ainsi, l'ensemble des organismes et le personnel de sécurité à l'interne et à forfait devraient, dans l'intérêt du public, être agréés et régis par des commissions provinciales et territoriales composées en majorité de citoyens ordinaires et non uniquement de membres de l'industrie de la sécurité privée²². La Commission du droit du Canada ne croit pas que des commissions composées uniquement de représentants de l'industrie de la sécurité privée et des services de police publics seraient moins compétentes ou moins efficaces, mais elle considère que la participation des citoyens et citoyennes est une composante essentielle d'un maintien de l'ordre qui reflète le bien commun. C'est donc sur la base de ce principe que des citoyens ordinaires devraient occuper la majorité des sièges de la commission proposée. En outre, les registraires actuels pourraient très bien devenir des commissaires. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 11

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en place des commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité (CPAS) chargées d'accréditer les organismes de sécurité et les membres de leur personnel, tant à l'interne que contractuels, d'établir des normes minimales de formation et d'accréditation pour les diverses formes de services de sécurité ainsi que des codes de déontologie. Des représentants des CPAS de toutes les régions du pays devraient collaborer à l'élaboration de normes minimales pour en favoriser l'uniformité.

Actuellement, dans différentes provinces, les registraires des gardiens de sécurité et des enquêteurs privés provinciaux supervisent l'industrie de la sécurité privée contractuelle en délivrant des permis aux entreprises et aux agents. Le personnel et les services de sécurité à l'interne des CPAS proposées devraient également être accrédités, de sorte que les directeurs de services comme les cadres des



organismes de sécurité privés contractuels soient tenus de rendre des comptes. Chaque CPAS déterminerait la taille des services à l'interne pour lesquels un permis serait exigé.

Les CPAS pourraient s'autofinancer à même les revenus d'accréditation et d'octroi de permis. Il existe déjà un système de formation d'envergure et bien implanté dans tout le Canada pour les administrateurs et les praticiens de la sécurité, mais il y a peu d'uniformité. Les CPAS de chaque province devraient idéalement faire le relevé des programmes offerts en sécurité dans les collèges et la formation offerte par les entreprises privées et inviter les parties intéressées à élaborer des normes pour les permis spécialisés qu'elles souhaiteraient délivrer. Elles pourraient alors soit reconnaître la formation collégiale suivie soit faire passer leurs propres examens une fois la formation terminée.

6.6.1 Les mécanismes de surveillance

Tout mécanisme de surveillance non assorti de fonctions de vérification continue des pratiques des organismes de sécurité et de leur personnel se heurtera à des difficultés. Dans l'intérêt de la sécurité publique, les CPAS devraient détenir les pouvoirs d'effectuer des vérifications régulières, d'enquêter sur les plaintes concernant les titulaires des permis délivrés par elles et d'imposer des sanctions pour violation des conditions d'accréditation.

Les CPAS devraient également compter parmi leurs membres des inspecteurs dont les coûts seraient financés à même les revenus que généreraient les permis et l'accréditation. Certaines CPAS pourraient vouloir demander aux fournisseurs de services de sécurité un rapport d'incident chaque fois qu'une personne est arrêtée ou détenue. D'autres pourraient vouloir être avisées quand il y aurait eu recours à la force. Les CPAS de chaque province pourraient être dotées des pouvoirs d'imposer toute forme de réglementation et de mécanismes de présentation de rapports.

Nous croyons qu'un semblable cadre de surveillance doit être établi pour veiller à ce que les services de sécurité privés et leur personnel se conforment aux exigences relatives à l'octroi de permis,



aux normes, aux politiques et aux codes de déontologie. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 12

Que les commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité soient dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour effectuer des vérifications régulières et enquêter sur les plaintes visant les titulaires de permis délivrés par elles, et pouvoir ainsi jouer un rôle de surveillance et de réglementation proactif de l'industrie de la sécurité privée dans leur territoire respectif.

La capacité de constater une inconduite n'est qu'un aspect de la mise en place d'un organe de surveillance et de responsabilisation efficace des organismes de sécurité privés. L'autorité légale d'imposer des sanctions en est un autre. Sans la possibilité d'imposer des amendes ou de révoquer les permis des organismes de sécurité et de leur personnel, les CPAS n'auraient que bien peu d'utilité. Par ailleurs, il faudrait que le public soit informé de l'établissement des CPAS et de leurs pouvoirs d'enquête sur les plaintes et de réparation. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 13

Que les commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité soient autorisées à sanctionner les organismes et le personnel de sécurité par le biais d'amendes, et de la révocation ou de la suspension des permis. Par ailleurs, elles devraient veiller à informer les citoyens et citoyennes de la possibilité d'obtenir réparation par la voie du processus de plaintes.

6.7 Le suivi et l'examen des changements

Une politique adéquate et efficace en matière de maintien de l'ordre doit tenir compte de facteurs à court terme et à long terme. Actuellement, au Canada, la gouvernance des services de police incombe dans de nombreux cas aux commissions municipales et régionales de police et aux commissions des services policiers, dont les



membres sont nommés pour des mandats renouvelables de trois ans (cinq ans dans certains cas). Pour diverses raisons, notamment le fait que la plupart de ces nominations sont à temps partiel, que la durée de certains mandats est relativement courte et que les ressources sont souvent insuffisantes, il est difficile pour un grand nombre de commissions de planifier à long terme et d'élaborer des politiques qui s'appliqueront au-delà du cycle budgétaire annuel.

Si les collectivités veulent tirer le maximum d'avantages de la multitude de ressources étatiques et non étatiques de maintien de l'ordre qu'elles ont généralement à leur disposition, ainsi que nous le recommandons, un processus de planification à long terme et de suivi régulier des arrangements en matière de maintien de l'ordre devra être mis en place. L'établissement, comme nous l'avons recommandé, de budgets de maintien de l'ordre nécessitera non seulement une évaluation des besoins pour chaque service (comme dans le cas des budgets des services de police), mais une réévaluation continue de l'ensemble des services de maintien de l'ordre et des modes d'exploitation et de financement qui permettront la prestation des meilleurs services de maintien de l'ordre possibles à la collectivité.

Pour informer le public sur le rendement et la qualité des services offerts, on a généralement recours à des vérifications indépendantes. Un système de vérification selon lequel un organisme indépendant effectuerait la vérification des pratiques et des politiques de maintien de l'ordre — sans attendre que des plaintes n'aient été déposées — et, pour ce faire, aurait accès en tout temps au personnel des services policiers, aux lieux, aux registres, aux dossiers et aux personnes accusées, pourrait faire éclater au grand jour des problèmes qui n'auraient autrement pas surgi ou des allégations qui n'auraient autrement pas été entendues. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 14

Que les gouvernements mettent en œuvre des mécanismes, des procédures et des cycles de vérification et d'examen pluriannuels des arrangements de maintien de l'ordre dans les collectivités relevant de leur compétence et qu'ils



déterminent et prennent les mesures qui s'imposent à la lumière des vérifications, après consultation auprès des collectivités et des fournisseurs de services de sécurité potentiels.

Enfin, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de premier plan en assurant la prestation des meilleurs services de maintien de l'ordre qui soient au Canada. Ce rôle n'a rien de nouveau pour le gouvernement fédéral. En effet, le ministère du Solliciteur général du Canada (devenu Sécurité publique et Protection civile Canada) assume un tel rôle, par rapport aux services de police publics, depuis sa création en 1962. Son leadership à cet égard se reflète dans une multitude d'initiatives prises au fil des ans, dont la création du Collège canadien de police²³, du Centre d'information de la police canadienne, des Services de laboratoire judiciaire et des Services d'identité judiciaire de la GRC²⁴, et diverses initiatives visant l'élaboration de politiques et la réalisation de recherches au ministère même²⁵. En conséquence, la Commission du droit du Canada recommande :

Recommandation 15

Qu'un centre national de maintien de l'ordre soit créé. Ce centre devrait être indépendant des services de police et doté du large mandat de favoriser et de coordonner la recherche, l'expérimentation, l'innovation et les pratiques exemplaires, l'élaboration de politiques et l'adoption de lois pertinentes en matière de maintien de l'ordre au Canada. Le centre devrait favoriser la collaboration entre le plus grand nombre de partenaires possible des secteurs public et privé, pour assurer la prestation de services de maintien de l'ordre efficaces qui reflètent les valeurs démocratiques fondamentales du Canada. À cette fin, le centre devrait être doté d'un conseil d'administration inclusif et d'un budget qui lui permettrait de réaliser et de subventionner des projets de recherche et des programmes de formation d'avant-garde, et de servir de carrefour d'information sur le maintien de l'ordre au Canada et ailleurs.



6.8 Conclusion

Au début du rapport, nous avons signalé que les services de maintien de l'ordre jouaient un rôle important pour assurer le respect des valeurs fondamentales d'une démocratie libérale. Il est donc très important de comprendre le rôle changeant des services de maintien de l'ordre dans les sociétés contemporaines et d'y réagir. Ainsi, se pose à tous les ordres de gouvernement, et à la société en général, le défi d'élaborer un cadre juridique et politique qui puisse non seulement tenir compte des changements, mais également préserver les valeurs démocratiques et les aspirations des Canadiens et Canadiennes à l'égard du maintien de l'ordre. La Commission du droit du Canada croit que les recommandations contenues dans le présent rapport peuvent inciter les organismes et les gouvernements qui s'intéressent à la question du maintien de l'ordre à considérer avec créativité leur rôle au sein des réseaux de maintien de l'ordre en évolution.

-
- ¹ S. Eng, « Policing for the Public Good: A Commentary » dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.
 - ² M. Mandel, *The Charter of Rights and the Legalisation of Politics in Canada*, Toronto, Thompson Educational Publishing Inc., 1994.
 - ³ Un point défendu dans le rapport Hughes sur le maintien de l'ordre, lors du sommet de l'APEC à Vancouver, en 1999. Voir la Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport provisoire de la Commission*, dossier n° PC 6910-199801, (Ted Hughes, c.r., commissaire), le 31 juillet 2001, p. 446. Un point similaire est sous-entendu dans le rapport provisoire du président de la Commission des plaintes du public contre la GRC sur les événements survenus du 2 au 4 mai 1997 dans les collectivités de Saint-Sauveur et de Saint-Simon, au Nouveau-Brunswick. Voir la Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport provisoire du Président*, le 28 mars 2000.
 - ⁴ Sir Robert Peel, souvent considéré comme le fondateur des forces policières modernes.
 - ⁵ Voir A. Normandeau et B. Leighton, *A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.



- 6 Eng, *op. cit.* note 1, p. 327.
- 7 Voir, par exemple, *Harrison v. Carswell* (1976) 25 C.C.C. (2d) 186 [C.S.C.]; Ontario, *Report of the Task Force on the Law Concerning Trespass to Publicly-Used Property as it Affects Youth and Minorities*, Toronto, ministère du Procureur général, 1987.
- 8 Voir, par exemple, *Université de la Colombie-Britannique c. Berg* [1993] 2 R.C.S. 354, dans lequel la majorité des juges de la Cour suprême du Canada a proposé une « approche relationnelle » dans la distinction faite entre les différents « publics » en ce qui a trait aux arrangements de sécurité pour une installation particulière (dans le cas présent, il s'agit du refus de remettre une clé à un bâtiment universitaire).
- 9 P. Stenning, « Someone to Watch over Me: Government Supervision of the RCMP » dans W. Pue (dir.), *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 332.
- 10 Dans le contexte canadien, ce point de vue a fait l'objet d'une analyse plus exhaustive par G. Rigakos, *The New Parapolicing: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- 11 *Ibid.*
- 12 Voir, par exemple, R. Daniels, P. Macklem et K. Roach (dir.), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto Press, 2001; et K. Roach, *September 11: Consequences for Canada*, Montréal, Presses de l'Université McGill-Queen's, 2003.
- 13 J. Hermer *et al.*, « Policing in Canada in the Twenty-first Century », *Re-imagining Policing in Canada*, D. Cooley (dir.), Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 71-73.
- 14 *Ibid.*
- 15 *Ibid.*, p. 72.
- 16 R. Hann *et al.*, « Municipal Police Governance and Accountability in Canada: An Empirical Study », *Canadian Police College Journal*, vol. 9, n° 1 (1985), p. 1-85.
- 17 Voir nos discussions sur ces questions au chapitre 5, section 5.4 « Tendances récentes de la gouvernance et de la responsabilisation de la police ».



- 18 Rapport de l'Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*, 1999, paragr. 6.20 et 6.21, p. 32-33.
- 19 Voir les pouvoirs d'arrestation des agences privées de sécurité dans Rigakos, *op. cit.* note 10, p. 50-52.
- 20 Projet de loi n° 88, Loi sur la sécurité privée, 1^{re} session, 37^e législature, 2004, art. 40 et 72.
- 21 Voir L. Lemonde et G. Hébert-Tétrault, *Sécurité privée et droits fondamentaux* (document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada), novembre 2005, p. 23.
- 22 Il ne faut pas oublier que l'industrie de la sécurité privée n'est pas homogène. Les commissions de cette nature devraient donc tenter d'inclure une grande diversité de représentants de l'industrie de la sécurité privée, afin d'éviter la surreprésentation d'un élément particulier de ce secteur.
- 23 En plus de former et d'instruire les agents de police canadiens à divers niveaux et dans une grande variété de spécialités, le Collège canadien de police effectue et subventionne d'importants travaux de recherche, et il a publié le *Journal canadien de police*, qui a été un incontournable pour les enseignants et la recherche policière canadienne jusqu'à la fin de sa publication, au milieu des années 1980.
- 24 Pour en savoir plus sur ces initiatives, voir le chapitre 27 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1990.
- 25 Par exemple, l'Étude de l'application des lois fédérales (EALF). Voir Solliciteur général, *Rapport, Étude de l'application des lois fédérales*, Ottawa, 1986. À cet égard, il est particulièrement intéressant de signaler que le ministère a financé des travaux de recherche sur la sécurité privée au début des années 1970 qui ont ouvert la voie à une approche plus inclusive des orientations et des politiques de maintien de l'ordre, ainsi que nous le recommandons dans le présent rapport. En fait, cette recherche a été considérée comme novatrice, et ce, bien au-delà des frontières canadiennes.



Chapitre 7 Conclusion

Dans le présent rapport, nous avons voulu décrire les changements importants qui se sont produits au cours des dernières années et qui ont entraîné la remise en question de la pertinence et de l'efficacité du fonctionnement actuel des services de maintien de l'ordre au Canada. À la lumière de ces changements et des changements susceptibles de se produire à l'avenir, nous avons fait des recommandations visant la réforme du cadre juridique et politique régissant le maintien de l'ordre qui, nous le croyons :

- assureront la meilleure utilisation possible de l'ensemble des ressources allouées au maintien de l'ordre dans nos collectivités à l'avenir;
- veilleront à ce que le maintien de l'ordre soit assuré dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales des Canadiens et Canadiennes.

Certaines des transformations que nous avons décrites se sont produites sans bruit, sans reconnaissance explicite de la part du public, sans discussions ou débats. De nombreux Canadiens et Canadiennes ne sont donc vraisemblablement pas au fait de leurs répercussions sur le maintien de l'ordre. Il importe toutefois de savoir que la plupart de ces changements ne sont pas exclusifs au Canada, mais qu'ils ont lieu dans bien des pays. Leurs répercussions sur le maintien de l'ordre sont de toute évidence fonction des caractéristiques particulières de notre société et de notre système de gouvernement, mais la plupart des démocraties occidentales sont confrontées à des défis semblables.

À l'instar de certains autres pays, le Canada jouit d'une réputation enviable à l'échelle mondiale pour l'innovation et l'excellence dont il fait preuve en matière de maintien de l'ordre. Ce n'est pas une coïncidence, par exemple, si les services de police canadiens ont souvent été appelés à donner des conseils et de la formation dans d'autres pays, et plus spécialement dans les pays en voie de se



démocratiser. Nous croyons que si nos recommandations sont adoptées, la population canadienne continuera de bénéficier des meilleurs services de maintien de l'ordre qui soient dans le monde et que le Canada confirmera sa réputation de chef de file dans la prestation de services de maintien de l'ordre démocratiques.

En somme, nous avons recommandé des réformes qui assureront la prestation de services de maintien de l'ordre qui reflètent les valeurs des Canadiens et Canadiennes, et les caractéristiques particulières de la société canadienne, y compris ses traditions de gouvernement démocratique. Les changements organisationnels relatifs à la surveillance recommandés dans le rapport pourront s'appliquer à une multitude de services de sécurité dans différents contextes, aussi bien publics que privés. Ils ne contreviennent pas aux principes canadiens fondamentaux et ils tiennent compte de l'importance qu'accorde la population canadienne à la prestation de services de maintien de l'ordre en fonction du bien commun. Nos recommandations ont été formulées de manière que toutes ces considérations soient prises en compte. Nous pouvons ainsi réfléchir à la manière dont nous pourrions assurer des services de maintien de l'ordre qui demeureront pertinents et respectueux de nos valeurs démocratiques tout au long du XXI^e siècle.



Liste des recommandations

Recommandation 1

Que tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial, territorial, autochtone et municipal) reconnaissent que le maintien de l'ordre s'entend de toute activité d'un particulier ou d'une organisation ayant le pouvoir légal de maintenir la sécurité ou l'ordre social au nom d'une collectivité ou d'une organisation, aux termes d'un contrat public ou privé, de lois, de règlements ou de politiques.

Recommandation 2

Que tous les ordres de gouvernement demeurent les principaux responsables de la réglementation du maintien de l'ordre et continuent de veiller à ce que cela soit fait dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales.

Recommandation 3

Que tous les ordres de gouvernement, en collaboration avec les fournisseurs de services de maintien de l'ordre, les autorités policières et les établissements d'enseignement, mettent en œuvre des programmes de sensibilisation du public sur les services de maintien de l'ordre au sein de leur sphère de compétence et qu'ils donnent à la population l'occasion de participer aux décisions concernant les politiques de maintien de l'ordre. Ces programmes devraient fournir de l'information sur la gouvernance et la responsabilisation des services publics et privés de maintien de l'ordre et sur leurs responsabilités dans un contexte de maintien de l'ordre démocratique.

Recommandation 4

Que tous les ordres de gouvernement examinent leurs lois, leurs règlements et leurs politiques afin d'en évaluer les incidences sur toutes les formes de maintien de l'ordre, étatiques et non étatiques, de manière à soutenir et à favoriser les meilleurs arrangements possibles en matière de maintien de l'ordre dans leurs collectivités.



Recommandation 5

Que tous les ordres de gouvernement collaborent aux fins d'élaborer des lois qui prévoient des dispositions similaires à celles de la Charte pour les agents de sécurité privés en matière civile et criminelle.

Recommandation 6

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues soient mises sur pied aux termes d'une loi qui devra régir les services de police publics et établir des politiques en matière de maintien de l'ordre. Ces commissions devraient être constituées au niveau régional ou municipal et composées de citoyens et citoyennes représentatifs de l'ensemble de la population qui bénéficierait de leurs services.

Recommandation 7

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues puissent affecter leur budget aux fournisseurs de services de maintien de l'ordre, tant publics que privés, en fonction de la capacité démontrée des fournisseurs de contribuer à la prestation des meilleurs services qui soient dans les collectivités et de leur pertinence à cet égard.

Recommandation 8

Que des commissions de sécurité publique ou des institutions analogues soient dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour exécuter un examen minutieux, proactif et réactif, et une vérification des fournisseurs de services de maintien de l'ordre dans leur sphère de compétence, de manière à exercer une surveillance rigoureuse de ces services dans l'intérêt du public.

Recommandation 9

Que tous les ordres de gouvernement veillent à ce qu'il existe dans leur sphère de compétence des institutions et des procédures adéquates pour recevoir les plaintes relatives au maintien de l'ordre des membres du public contre les services de maintien de l'ordre ou leurs employés et y répondre efficacement.



Recommandation 10

Que le concept de responsabilité opérationnelle soit intégré dans les lois et qu'il s'applique à tous les ordres de gouvernement et à l'ensemble des activités de maintien de l'ordre au Canada, afin que soient mieux définis les paramètres de l'indépendance policière.

Recommandation 11

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en place des commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité (CPAS) chargées d'accréditer les organismes de sécurité et les membres de leur personnel, tant à l'interne que contractuels, d'établir des normes minimales de formation et d'accréditation pour les diverses formes de services de sécurité ainsi que des codes de déontologie. Des représentants des CPAS de toutes les régions du pays devraient collaborer à l'élaboration de normes minimales pour en favoriser l'uniformité.

Recommandation 12

Que les commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité soient dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour effectuer des vérifications régulières et enquêter sur les plaintes visant les titulaires de permis délivrés par elles, et pouvoir ainsi jouer un rôle de surveillance et de réglementation proactif de l'industrie de la sécurité privée dans leur territoire respectif.

Recommandation 13

Que les commissions des plaintes et d'accréditation des services de sécurité soient autorisées à sanctionner les organismes et le personnel de sécurité par le biais d'amendes, et de la révocation ou de la suspension des permis. Par ailleurs, elles devraient veiller à informer les citoyens et citoyennes de la possibilité d'obtenir réparation par la voie du processus de plaintes.



Recommandation 14

Que les gouvernements mettent en œuvre des mécanismes, des procédures et des cycles de vérification et d'examen pluriannuels des arrangements de maintien de l'ordre dans les collectivités relevant de leur compétence et qu'ils déterminent et prennent les mesures qui s'imposent à la lumière des vérifications, après consultation auprès des collectivités et des fournisseurs de services de sécurité potentiels.

Recommandation 15

Qu'un centre national de maintien de l'ordre soit créé. Ce centre devrait être indépendant des services de police et doté du large mandat de favoriser et de coordonner la recherche, l'expérimentation, l'innovation et les pratiques exemplaires, l'élaboration de politiques et l'adoption de lois pertinentes en matière de maintien de l'ordre au Canada. Le centre devrait favoriser la collaboration entre le plus grand nombre de collaborateurs possible des secteurs public et privé, pour assurer la prestation de services de maintien de l'ordre efficaces qui reflètent les valeurs démocratiques fondamentales du Canada. À cette fin, le centre devrait être doté d'un conseil d'administration inclusif et d'un budget qui lui permettrait de réaliser et de subventionner des projets de recherche et des programmes de formation d'avant-garde, et de servir de carrefour d'information sur le maintien de l'ordre au Canada et ailleurs.



Annexe A : Lois et règlements sur les services de sécurité privés et les services de police publics, par province



Colombie-Britannique

Emergency Program Act, R.S.B.C. 1996, ch. 111

Compensation and Disaster Financial Assistance Regulation,
B.C. Reg. 124/95

Emergency Program Management Regulation,
B.C. Reg. 477/944

Local Authority Emergency Management Regulation,
B.C. Reg. 380/95

Police Act, R.S.B.C. 1996, ch. 367

*Enforcement Officer Discipline and Code of Conduct
Regulation*, B.C. Reg. 228/2002

Code of Professional Conduct Regulation, B.C. Reg. 205/98

*Greater Vancouver Transportation Authority Police Service
Regulation*, B.C. Reg. 454/2004

*Greater Vancouver Transportation Authority Police Service
Operations Regulation*, B.C. Reg. 484/2004

*Organized Crime Agency of British Columbia Complaints and
Operations Regulation*, B.C. Reg. 229/2002

Organized Crime Agency of British Columbia Regulation,
B.C. Reg. 69/99

Police Firearm Regulation, B.C. Reg. 203/98

Police Act Forms Regulation, B.C. Reg. 202/98

Police (Disposal of Property) Regulation, B.C. Reg. 87/91

Police Oath/Solemn Affirmation Regulation,
B.C. Reg. 204/98

Police (Uniforms) Regulations, B.C. Reg. 564/76

Prescribed Entity Regulation, B.C. Reg. 64/99

Prescribed Police Forces Regulation, B.C. Reg. 70/99



Rules Regarding Training, Certification and Registration of Municipal Constables, B.C. Reg. 109/81
Special Provincial Constable Complaint Procedure Regulation, B.C. Reg. 206/98
Stl'atl'imx Tribal Police Service Operations Regulation, B.C. Reg. 385/99
Stl'atl'imx Tribal Police Service Regulation, B.C. Reg. 389/99
Use of Force Regulation, B.C. Reg. 203/98

Private Investigators and Security Agencies Act, R.S.B.C. 1996, ch. 374

Private Investigators and Security Agencies Act Regulation, B.C. Reg. 3/81
Private Investigators and Security Agencies (Ministerial) Regulation, B.C. Reg. 4/81
Security Patrol Regulation, B.C. Reg. 114/96
Temporary Licence Regulation, B.C. Reg. 294/94

Alberta

Police Act, R.S.A. 2000, ch. P-17

Exempted Areas Police Service Agreement Regulation, Alta. Reg. 229/2004
Police Service Regulation, Alta. Reg. 356/1990
Special Constable Equipment Regulation, Alta. Reg. 322/1990
Special Constable Regulation, Alta. Reg. 357/1990

Private Investigators and Security Guards Act, R.S.A. 2000, ch. P-23

Private Investigators and Security Guards Regulation, Alta. Reg. 71/1991

Police Amendment Act, S.A. 2005, ch. 31

Saskatchewan

Police Act, 1990, S.S. 1990 – 91, ch. P-15.01



Municipal Police Clothing and Rank Regulations, 1991, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 1

Municipal Police Discipline Regulations, 1991, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 4

Municipal Police Equipment Regulations, 1991, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 3

Municipal Police Recruiting Regulations, 1991, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 5

Municipal Police Report Forms and Filing System Regulations, 1991, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 6

Municipal Police Training Regulations, 1991, R.R.S., ch. P-15.01, règl. 2

Police Regulations, R.R.S. ch. P-15.01, règl. 7

Private Investigators and Security Guards Act, 1997, S.S. 1997, ch. P-26.01

Private Investigators and Security Guards Regulations, 2000, R.R.S. ch. P-26.01, règl. 1

Manitoba

Provincial Police Act, C.C.S.M., ch. P150

Police Equipment Regulation, Man. Reg. 147/93

Police Recruitment Regulation, Man. Reg. 146/93

Private Investigators and Security Guards Act, C.C.S.M., ch. P132

Private Investigators and Security Guards Regulation, Man. Reg. 324/87R

Ontario

Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, ch. P.15

Arbitrage, R.R.O. 1990, Règl. 925

Corps de police municipaux, R.R.O. 1990, Règl. 929

Cours de formation pour les membres des corps de police, Règl. de l'Ont. 36/02



Coûts des services de la police provinciale de l'Ontario que doivent assumer des municipalités aux termes de l'article 5.1 de la loi, Règl. de l'Ont. 420/97

Devoir des membres d'établir les dénonciations

R.R.O. 1990, Règl. 928

Divulgarion de renseignements personnels, Règl. de l'Ont. 265/98

Formulaires du système d'analyse des liens entre les crimes de violence, Règl. de l'Ont. 550/96

Serments et affirmations solennelles, Règl. de l'Ont. 144/91

Adequacy and Effectiveness of Policing Services, O. Reg. 3/99

Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit, O. Reg. 673/98

Equipment and Use of Force, R.R.O. 1990, Reg. 926

General, O. Reg. 123/98

Major Case Management, O. Reg. 354/04

Members of Police Services Boards — Code of Conduct

O. Reg. 421/97

Political Activities of Municipal Police Officers,

O. Reg. 554/91

Suspect Apprehension Pursuits, O. Reg. 546/99

Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens, L.R.O. 1990, ch. P.25

General, R.R.O. 1990, Reg. 938

Projet de loi n° 159, *Loi sur les services privés de sécurité et d'enquête*, 2^e session, 38^e Législature, 2004 (sanctionnée le 15 décembre 2005, L.O. 2005, ch. C-34)

Québec

Loi sur la police, L.R.Q., ch. P-13.1

Commission de formation et de recherche, Règlement de la R.Q. ch. P-13.1, r.0.01

Frais de scolarité de l'École nationale de police du Québec, R.Q. ch. P-13.1, r.0.1.1



Mesures de transition utiles à la loi de l'application concernant l'organisation des services policiers, Règlement sur des,
R.Q. P-13.1, r.0.2

Régime des études de l'École nationale de police du Québec, Règlement sur le, R.Q. P-13.1, r.1.1

Rémunération et les conditions relatives à l'exercice des fonctions des officiers de la Sûreté du Québec, Règlement concernant la, R.Q. P-13.1, r.1

Somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec, Règlement sur la, R.Q. P-13.1, r.2

Projet de loi n° 88, Loi sur la sécurité privée, 1^{re} session, 37^e législature, Québec, 2004, S-40

Nouveau-Brunswick

Loi sur la police, L.N.-B. 1977, ch. P-9.2

Règlement concernant les qualifications — Règl. du N.-B.
91-119

Règlement sur la discipline — Loi sur la police, Règl. du
N.-B. 86-49

*Règlement sur les biens personnels découverts — Loi sur
la police,* Règl. du N.-B. 86-76

Règlement sur les formules de serments — Loi sur la police,
Règl. du N.-B. 81-18

Loi sur les détecteurs privés et les services de sécurité, L.R.N.-B.
1973, ch. P-16

*Loi sur les détectives privés et les services de sécurité —
Règlement général,* Règl. du N.-B. 84-103

Nouvelle-Écosse

Police Act, S.N.S. 2004 ch. 31 (non promulguée)

Police Services Act, R.S.N.S. 1989, ch. 349

Appointment of Provincial Civil Constables Regulations,
N.S. Reg. 8/72



Private Investigators and Private Guards Act, R.S.N.S. 1989,
ch. 356

Private Investigators and Private Guards Regulations,
N.S Reg. 180/2005

Île-du-Prince-Édouard

Police Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. Q-1

Appointments Regulations, P.E.I. Reg. EC61/93

Private Investigators and Security Guards Act, R.S.P.E.I. 1988,
ch. Q-1

Fees Regulations, P.E.I. Reg. EC476/95

General Regulations, P.E.I. Reg. EC256/88

Terre-Neuve-et-Labrador

Agreement for Policing the Province Act, R.S.N.L. 1990, ch. A-5

Private Investigation and Security Services Act, R.S.N.L. 1990,
ch. P-24

Private Investigation and Security Services Regulations,
C.N.L.R. 788/96

Royal Newfoundland Constabulary Act, S.N.L. 1992, O.C. 96-244

Yukon

Loi sur la police auxiliaire, L.R.Y. 2002, ch.14

Loi sur les détectives privés et les gardiens de sécurité, L.R.Y. 2002,
ch. 175

Règlements sur les détectives privés et les gardiens de sécurité,
Y.D. 1989/073

Territoires du Nord-Ouest

*Loi sur l'accord relatif aux services de la Gendarmerie royale
du Canada*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. R-8

Nunavut

*Loi sur l'accord relatif aux services de la Gendarmerie royale
du Canada*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. R-8



Fédéral

Loi sur les infractions en matière de sécurité, L.R. 1985, ch. S-7

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R. 1985, ch. R-10

Consignes du commissaire (griefs), DORS/2003-181

Consignes du commissaire (mesures disciplinaires)

DORS/88-362

Consignes du commissaire (plaintes du public), DORS/88-522

Consignes du commissaire (pratique et procédure),

DORS/88-367

Consignes du commissaire (procédure de révision de la classification des membres), DORS/2001-248

Consignes du commissaire (qualités requises), DORS/88-366.

Consignes du commissaire (règlements des différends en matière de promotion et d'exigences de postes), DORS/2000-141

Consignes du commissaire (représentation), 1997,

DORS/97-399

Règlement de la gendarmerie royale du Canada, 1988,

DORS/88-361

Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la GRC, DORS/84-886

Règlement sur la sécurité et la confidentialité des renseignements au sein du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, DORS/88-397

Règles de pratique de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, DORS/93-17

Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, DORS/88-313



Annexe B : Mécanismes de surveillance des services de police publics au Canada

Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC)

- La Commission est un organisme indépendant qui a pour mandat de recevoir les plaintes du public au sujet de la conduite des membres.
- La Commission renvoie les plaintes à la GRC qui fait enquête et prend les mesures qui s'imposent.
- À la demande du plaignant, la Commission examine les résultats de l'enquête et les mesures qui ont été prises. Elle peut également mener des enquêtes et tenir des audiences publiques.

Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

- La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire est une instance de surveillance civile externe, autonome et indépendante du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.
- La présidence a le pouvoir exclusif de faire enquête sur toute plainte en matière d'ingérence. Elle peut réviser les plaintes pour inconduite à la demande d'un plaignant insatisfait.
- La Commission peut faire enquête et convoquer une audience publique. Ce pouvoir suspend toute enquête en cours du Grand Prévôt sur une plainte pour inconduite.



Colombie-Britannique

- Le commissaire aux plaintes contre la police (CPP) surveille les plaintes portées contre les 12 corps policiers municipaux. Les enquêtes sont menées par la police.
- Le CPP peut ordonner des enquêtes de sa propre initiative ou ordonner qu'une enquête soit menée par un service de police de l'extérieur.
- Le CPP peut ordonner la tenue d'une audience publique lorsque la question est d'intérêt public, mais des agents particuliers ne peuvent être convoqués comme témoins à ces procédures.
- Il ne peut y avoir appel d'une décision du CPP.

Alberta

- Les agents de police municipaux sont assujettis à un processus public de traitement des plaintes avec possibilité d'examen ou d'appel devant l'Alberta Law Enforcement Review Board (la Commission). La police est responsable de l'examen de la plainte et des mesures qui s'imposent.
- Deux des huit commissions municipales de police ont des surveillants chargés de recevoir et d'examiner les plaintes du public et de prendre les mesures qui s'imposent.
- Les commissions de police et les surveillants des plaintes sont les premières instances aptes à recevoir les plaintes contre les policiers.
- La Commission reçoit, entend et examine les demandes de réexamen émanant du public et les appels concernant des mesures disciplinaires interjetés par les agents de police.

Saskatchewan

- L'enquêteur sur les plaintes contre la police a des pouvoirs élargis en ce qui a trait aux plaintes du public, y compris la possibilité de mener des enquêtes externes.



- La majorité des plaintes du public sont toutefois examinées par la police.

Manitoba

- Depuis 1985, le Manitoba Law Enforcement Review Agency, un organisme statutaire indépendant de la police, reçoit les plaintes du public relativement à la conduite de la police municipale et enquête sur ces plaintes.
- Les enquêteurs de l'organisme effectuent les enquêtes sous la direction du commissaire qui est également mandaté d'agir à titre de médiateur.

Ontario

- La Commission civile des services policiers de l'Ontario doit assurer des services de maintien de l'ordre adéquats et surveiller le traitement des plaintes du public contre la conduite des policiers et des services ou contre des politiques de maintien de l'ordre.
- La Commission entend également les auteurs des plaintes ou les agents de police qui en appellent de la décision d'un chef de police lors d'une audience disciplinaire.
- La décision de la Commission peut faire l'objet d'un appel, soit par l'auteur de la plainte ou par l'agent de police, devant la Cour divisionnaire de l'Ontario.
- L'Unité des enquêtes spéciales (UES) est un organisme civil qui fait enquête sur les circonstances entourant les blessures graves, les agressions sexuelles ou les décès impliquant la police et des civils.
- Le directeur de l'UES détermine s'il y a lieu d'intenter des poursuites en se fondant sur le résultat des enquêtes.
- Le directeur fait part de sa décision dans un rapport au procureur général.



Québec

- Le Bureau du Commissaire à la déontologie policière reçoit les plaintes du public, agit à titre de médiateur et mène des enquêtes sur les plaintes portées contre la police municipale et régionale du Québec.
- Les causes sont soumises à la Commission de déontologie qui rendra une décision après enquête par le personnel de la Commission.

Nouveau-Brunswick

- La Commission de police du Nouveau-Brunswick a le mandat de recevoir les plaintes du public au sujet de la conduite des policiers et de toute question concernant le maintien de l'ordre.
- Le président de la Commission peut, à sa discrétion, renvoyer une plainte du public au chef de police aux fins du règlement de la question ou d'enquête.
- Le chef de police doit soumettre un rapport détaillé à la Commission sur les mesures prises en réponse à une plainte. Un conseil d'arbitrage entend les appels consécutifs aux mesures disciplinaires imposées par un chef de police.



Nouvelle-Écosse

- Le rôle principal de la Commission de police de la Nouvelle-Écosse est d'enquêter et de tenir des audiences sur les plaintes des citoyens et citoyennes au sujet de la conduite de la police municipale.
- La Commission d'examen entend les appels consécutifs aux mesures disciplinaires imposées par les chefs de police et les commissions.
- Les enquêteurs de la Commission sont des agents de police à la retraite embauchés à forfait par la Commission sur une base ponctuelle.
- Les services de police municipaux traitent les plaintes du public en première instance de manière informelle ou ils procèdent à une enquête.
- La Commission reçoit des demandes d'examen des citoyens et citoyennes insatisfaits de la manière dont un service de police a traité leur plainte.

Terre-Neuve-et-Labrador

- La Commission des plaintes contre la Royal Newfoundland Constabulary Public Complaints Commission (Force constabulaire royale de Terre-Neuve) reçoit les plaintes contre la Force, suit le déroulement de l'enquête et les dispositions prises concernant les plaintes du public, règle les plaintes du public de manière informelle et entend les appels résultant des suites données aux plaintes.
- La Commission peut mener des enquêtes indépendantes sur les circonstances entourant la plainte, lorsque l'auteur interjette appel.



Annexe C : Exemples de formation spécialisée pour les services de sécurité privés

- 1) **Recours à la force** : Au Canada, l'armement et les dispositifs de contrainte sont soumis à certaines exigences, mais très peu d'employés des services de sécurité se servent d'armes à feu, de matraques ou de chiens. La plupart utilisent uniquement des menottes et des techniques de recours à la force « à mains nues » (voir B. Robertson, *Private Security Training in Canada*, 2004, p. 46). Néanmoins, le recours à la force, sauf en Colombie-Britannique où il fait partie de la formation de base, est l'un des types de formation spécialisée les plus populaires. Comme ce type de formation est applicable à plusieurs secteurs différents de la prestation des services de sécurité, il demeurera un aspect important des programmes de formation.

Il y a quatre façons pour les agents des organismes d'application de la loi de participer à une formation sur le recours à la force. D'abord, ils peuvent suivre des cours à l'école de police. En Colombie-Britannique, l'école de police est une division de l'Institut de la justice de la province qui a la responsabilité d'administrer les programmes de formation obligatoire à l'intention des gardiens de sécurité. Le Québec propose que l'École nationale de police du Québec soit responsable des normes de formation sur le recours à la force (voir Ministère de la Sécurité publique du Québec, *Livre blanc : La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure*, 2003). Deuxièmement, en réponse aux initiatives locales de coopération et aux exigences des associations locales de détaillants et d'avocats, les services de police offrent aux gardiens de sécurité du secteur privé une formation sur le recours à la force. Troisièmement, beaucoup d'anciens agents d'application de la loi occupent des postes de gestion dans des sociétés de sécurité privées, où ils deviennent instructeurs à l'interne. Enfin, certains



agents d'application de la loi offrent activement à contrat aux entreprises privées une formation sur le recours à la force.

- 2) **Armes à feu** : La *Loi sur les armes à feu* du Canada et ses règlements s'appliquent au personnel de sécurité armé pour ce qui est du port d'une arme à feu. Par conséquent, la loi peut autoriser trois types d'employés des services de sécurité à porter une arme à feu : les agents de transport sécurisé (gardiens de voiture blindée), les gardiens de sécurité stationnaires et les gardes du corps. Cependant, les contrôleurs des armes à feu (CAF) sont généralement peu enclins à accorder le permis de port d'armes aux gardes du corps.

Avant 1998, il suffisait aux gardiens de voiture blindée d'obtenir la note de passage dans un cours de tir pour être admissibles à porter une arme à feu dans n'importe quelle province. Aujourd'hui, il est interdit aux CAF de délivrer une autorisation à un gardien de voiture blindée à moins qu'il ait suivi une formation complète sur l'adresse au tir et le recours à la force (*Règlement sur les autorisations de port d'armes à feu à autorisation restreinte et de certaines armes de poing*, DORS/98-207, art. 4).

En 2002, le gouvernement fédéral a publié des lignes directrices sur la formation couvrant divers sujets tels l'autorité légale, le recours à la force, le maniement des armes à feu et la retenue de l'arme à feu (Centre des armes à feu Canada, Ministère de la Justice, *Autorisation de port d'armes : Directives sur le recours à la force et l'adresse au tir*, 2002).

La formation des agents de sûreté nucléaire est élaborée par les titulaires de permis, mais elle doit être approuvée par la Commission canadienne de sûreté nucléaire (<www.suretenucleaire.gc.ca>) et porter sur une liste de fonctions et de responsabilités prescrites (*Règlement sur la sûreté nucléaire*, DORS/2000-209, art. 34). Bien que les titulaires de permis actuels emploient des programmes de formation variés, des initiatives en cours visent l'élaboration de normes universelles applicables dans toutes les provinces. Après le 11 septembre 2001, on a stipulé dans des ordonnances de procédure l'obligation de



maintenir une « force d'intervention nucléaire » armée et accréditée en permanence dans toutes les installations nucléaires du Canada. Ces forces se composent surtout de travailleurs d'entreprises de sécurité privées employés par les titulaires de permis. Ces travailleurs sont nommés soit au titre d'agent spécial par le gouvernement provincial, soit à celui d'agent public par la Commission; ils ont donc l'autorisation de porter une arme à feu (voir B. Robertson, *Private Security Training in Canada*, 2004, p. 36).

3) **Pratiques de l'industrie en matière de formation spécialisée :**

Si les exigences de formation obligatoire des gouvernements exercent une influence sur le milieu, l'industrie privée y contribue aussi. Souvent, la formation initiale de base ne prépare pas les personnes à des fonctions de garde plus spécialisées. Par exemple, les fonctions de patrouille exigent une formation particulière sur l'exploitation de divers moyens de transport et de systèmes d'alarme et de contrôle de l'accès, une formation généralement fournie par l'employeur. Il existe aussi une formation spécialisée sur le lieu de travail, par exemple la formation sur les procédures de sécurité que suivent les agents de sécurité du secteur de la construction. Les agents de sécurité des milieux universitaire et hospitalier sont eux aussi généralement considérés comme faisant partie d'une catégorie distincte de fournisseurs de services de sécurité, en raison de leurs fonctions très spécialisées. Dans ces secteurs, la formation comprend souvent des compétences en communication verbale et en application de la loi, à cause du caractère public des lieux de travail et des problèmes de sécurité personnelle et de responsabilité. De fait, beaucoup d'hôpitaux canadiens précisent dans les contrats qu'ils passent avec des services de sécurité que le personnel doit recevoir une formation sur l'intervention non violente en cas de crise. Enfin, les chiens de garde ou les chiens entraînés à détecter les explosifs et les produits de contrebande exigent un dressage spécialisé. La plupart des sociétés qui emploient des chiens veillent à les faire dresser par un établissement reconnu.



- 4) **Collèges communautaires** : La Classification nationale des professions (CNP 2001) de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) ne prescrit une éducation postsecondaire pour le personnel de sécurité qu'à partir du niveau de superviseur. Des programmes sont cependant offerts dans les collèges communautaires du Canada pour des postes de niveau inférieur. Les programmes des collèges communautaires de l'Ontario qui concernent la formation en sécurité, généralement désignés sous l'appellation (ALS), servent d'étalon pour la formation des agents de sécurité du secteur privé au Canada. Les programmes d'ALS coexistent avec les programmes de Techniques des services policiers (TSP), car seul un petit nombre d'étudiants de ces programmes finissent par faire carrière dans les services de police publics. Beaucoup d'étudiants en TSP finissent par obtenir un diplôme d'ALS et aboutissent dans l'industrie de la sécurité. Récemment, toutefois, des collèges communautaires de l'Ontario ont développé deux catégories de formation sur la sécurité qui sont différentes des programmes d'ALS. La première est axée sur la formation en supervision et en gestion, dans l'optique de RHDC; la seconde est généralement un programme de certificat d'un an axé sur la préparation à une carrière dans les services de sécurité du secteur privé plutôt que sur l'application de la loi. Les collèges communautaires des autres provinces offrent aussi des programmes semblables à ceux de l'Ontario, mais leur durée et leur applicabilité à l'emploi dans les services de sécurité sont variables.



Annexe D : Bibliographie

- Adams, G.W. *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*, 14 mai 1998.
- Adams, G.W. *Review Report on the Special Investigations Unit Reforms prepared for the Attorney General of Ontario by The Honourable George W. Adams, Q.C.*, 26 février 2003.
- Alderson, J. *Policing Freedom*, Plymouth, Macdonald & Evans, 1979.
- Anand, R. *Ontario Task Force on the Law Concerning Trespass to Publicly-Used Property as it Affects Youth and Minorities: 1987 Report*, Toronto, ministère du Procureur général de l'Ontario.
- Anderson, T. « Laying Down the Law: A Review of Trends in Liability Lawsuits », *Security Management*, vol. 46, n° 10 (octobre 2002), p. 44-50.
- Andrews, A. *Review of Race Relations Practices of the Metropolitan Toronto Police Service*, Toronto, Metropolitan Toronto Audit Department, 1992.
- Association canadienne des libertés civiles. *RE: Improving Police Accountability* (présenté à l'hon. Allan Pilkey, solliciteur général de l'Ontario), Toronto, 24 février 1992.
- Bayley, D. « Getting Serious about Police Brutality » dans P. Stenning (dir.), *Accountability For Criminal Justice: Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 93-109.
- Bayley, D., et C. Shearing. *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, Washington, National Institute of Justice, 2001.
- Blakely, E., et M. Snyder. *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington, Brookings Institution, 1997.
- Boston, J., et al. *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996.
- Canada. « Chapitre 1, Gendarmerie royale du Canada — les services de police à contrat » dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à*



- la Chambre des communes*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2005, p.16.
- Canada. « Chapitre 22 » dans le *Rapport de 1992 au Parlement*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1992.
- Canada. *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976 (Son Honneur le juge René Marin, président).
- Canada. Ministre des Approvisionnements et Services Canada. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice terminé le 31 mars 1990*, ch. 26 et 27, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.
- Canada. Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice terminé le 31 mars 2005*, ch. 1, Ottawa, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.
- Canada. Solliciteur général. Étude de l'application des lois fédérales, *Rapport*, Ottawa, ministère du Solliciteur général, 1986.
- Carroll, E.J. *A Report on University Campus Policing and Security in Canada*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004 (document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada).
- Centre canadien de la statistique juridique. *Les ressources policières au Canada*, 2005, Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, 2005, p. 11.
- Centre canadien de la statistique juridique. *Les ressources policières au Canada*, 2002, Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, 2002, p. 21.
- Centre des armes à feu Canada. Ministère de la Justice. *Autorisation de port d'armes : Directives sur le recours à la force et l'adresse au tir*, Ottawa, ministère de la Justice Canada, 2002.
- Ceyssens, P. « Accountability, Oversight, and Human Rights in Policing and Private Security » dans J. Richardson (dir.), *Police and Private Security: What the Future Holds*, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, 2000, p. 61-69.



- Colombie-Britannique. Commission d'enquête sur la police en Colombie-Britannique. « The Recommendations » dans *Closing the Gap: Policing and the Community — The Recommendations, Volume 2*, Colombie-Britannique, Bureau du commissaire aux plaintes contre la police, 1994 (commissaire, l'honorable juge Wallace T. Oppal).
- Commission des plaintes du public contre la GRC. *Rapport provisoire de la Commission* (dossier n°: PC 6910-199801) (Ted Hughes, Q.C., commissaire), 31 juillet 2001.
- Commission des plaintes du public contre la GRC. *Rapport provisoire du président*, 28 mars 2000.
- Conference Board du Canada. *Repositioning for the Future: Case Study on the RCMP Change Experience*, Ottawa, The Conference Board of Canada, 2000.
- Cooley, D. (dir.) *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.
- Cooley, D. « Introduction: Re-imagining Policing in Canada », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 8.
- Daniels, R., P. Macklem et K. Roach (dir.) *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.
- Dawson, M. *The Mountie: From Dime Novel to Disney*, Toronto, Between The Lines, 1998.
- de Lint, W. *Shaping the Subject of Policing Autonomy: Regulation and the Police Constable*, Toronto, University of Toronto Press, 1997 (thèse de doctorat).
- Deukmedjian, J. « Reshaping Organizational Subjectivities in Canada's National Police Force: The Development of RCMP Alternative Dispute Resolution », *Policing and Society*, vol. 13, n° 4 (2003), p. 331.
- Drewes, D. « Putting the 'Community' Back in Common Interest Communities: A Proposal for Participation-Enhancing Procedural Review », *Columbia Law Review*, vol. 101 (2001), p. 314.
- Ellis, M. *The Shopping Centre as a Public Place: The Public Use of Private Property*, Montréal, École d'urbanisme, Université McGill, 1987.
- Emsley, C. *Policing and its Context*, London, MacMillan Press, 1983, ch. 4.



- Eng, S. « Policing for the Public Good: A Commentary », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 324.
- Erickson, B.H. « People Working in the Toronto Private Contract Security Industry », Ottawa, Division de la recherche et de la politique du maintien de l'ordre, 1993 (rapport polycopié non publié).
- Ericson, R., et C. Shearing. « The Scientification of Police Work » dans G. Böhme et N. Stehr (dir.), *The Knowledge Society: The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*, Dordrecht, Reidel, 1986, p. 129.
- Ericson, R. « The Division of Expert Knowledge in Policing and Security », *British Journal of Sociology*, vol. 45, n° 2 (1994), p. 149-175.
- Fijnaut, C. « Transnational Crime and the Role of the United Nations in its Containment through International Cooperation: A Challenge for the 21st century », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, n° 2 (2000), p. 119.
- Gandy, J. *Law Enforcement-Race Relations Committees in Metropolitan Toronto: An Experiment in Police-Citizen Partnership*, Toronto, Social Planning Council, 1979.
- Gerden, R. *Private Security: A Canadian Perspective*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 1998.
- Goldsmith, A., et C. Lewis (dir.) *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, Oxford et Portland, Oregon, Hart Publishing, 2000.
- Groot, N.J. *Canadian Law and Private Investigations*, Toronto, Irwin Law, 2001.
- Hann, R., *et al.* « Municipal Police Governance and Accountability in Canada: An Empirical Study », *Canadian Police College Journal*, vol. 9, n° 1 (1985), p. 1-85.
- Henry, A. *City For Sale*, Montréal, Éditions L'Étincelle, en association avec Toronto, James Lorimer & Co., 1977.
- Herman, G. *Policing a Free Society*, Cambridge, Massachussets, Ballinger Books, 1977.
- Herman, G. *Problem Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill, 1990.



- Hermer, J., *et al.* « Policing in Canada in the Twenty-first Century: Directions for Law Reform », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 31, 45, 47 et 49.
- Huey, L.J., R.V. Ericson et K.D. Haggerty. « Policing Fantasy City », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 140 et 151.
- Hyatt, W. « Common Interest Communities: Evolution and Reinvention », *John Marshall Law Review*, vol. 31 (1998), p. 303.
- Johnson, R., et D. Dubois. *Community Policing and the RCMP: A Status Report*, Ottawa, Gendarmerie royale du Canada, 1994.
- Johnston, L. *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, 1992.
- Johnston, L. « Transnational Private Policing: The Impact of Global Commercial Security », dans J.W.E. Sheptycki (dir.), *Issues in Transnational Policing*, London, Routledge, 2000, p. 21.
- Kelling, G., *et al.* *The Newark Foot Patrol Experiment*, Washington, Police Foundation, 1981.
- Kempa, M., *et al.* « Reflections on the Evolving Concept of 'private policing' », *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 7 (1999), p. 197.
- Kempa, M., P. Stenning et J. Wood. « Policing Communal Spaces: A Reconfiguration of the Mass Private Property Hypothesis », *British Journal of Criminology*, vol. 44, n° 4 (2004), p. 562.
- Kinnear, D. « Privatization — A Threat to Public Police and the Public Good », dans J. Richardson (dir.), *Police and Private Security: What the Future Holds*, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, Police Futures Group, 2000, p. 108.
- Lemonde, L., et G. Hébert-Tétrault. *Sécurité privée et droits fondamentaux*, novembre 2005 (document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada).
- Linden, R. « The Impact of Demographic Change on Crime and Security », dans J. Richardson (dir.), *Police and Private Security: What the Future Holds*, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, 2000, p. 166.
- Loader, I. « Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security », *Sociology* vol. 33 (1999), p. 373.



- Loader, I., et N. Walker. « Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections Between Policing and the State », *Theoretical Criminology*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 9.
- Macauley, S. « Private Government », dans L. Lipson et S. Wheeler (dir.), *Law and the Social Sciences*, New York, Russell Sage Foundation, 1986, p. 445.
- Mandel, M. *The Charter of Rights and the Legalisation of Politics in Canada*, Toronto, Thompson Educational Publishing Inc., 1994.
- Mopas, M. « Policing in Vancouver's Downtown Eastside », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 106 et 114.
- Murphy, C., et C. Clarke. « A Study of Policing and Security in Two Canadian Communities », dans D. Cooley (dir.), *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 222 et 240.
- Nalla, M., et G. Newman. « Public Versus Private Control: A Reassessment », *Journal of Criminal Justice*, vol. 19 (1991), p. 537.
- Norman, P. « Policing 'Hi-tech' Crime within the Global Context: The Role of Transnational Policy Networks », dans D. Wall (dir.), *Crime and the Internet*, London/New York, Routledge, 2001, p. 184.
- Normandeau, A., et B. Leighton. *Une vision de l'avenir de la police au Canada : Police — Défi 2000*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1990.
- Ontario. *Report of the Task Force on the Law Concerning Trespass to Publicly-Used Property as it Affects Youth and Minorities*, Toronto, ministère du Procureur général, 1987.
- Ontario. Ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique. *Loi sur les enquêteurs privés et les gardiens — Document de discussion*, Toronto, ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, juin 2003.
- Ontario Royal Commission. *Inquiry into the Confidentiality of Health Information Report*, Toronto, Queen's Printer, 1980.
- Ontario. Unité des enquêtes spéciales. *Rapport annuel, 2002-2003*, Mississauga, Ont., Unité des enquêtes spéciales, 2003.
- Québec. Ministère de la Sécurité publique. *Livre blanc : La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure*, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2003.



- Reith, C. *The Blind Eye of History*, London, Faber, 1952.
- Rigakos, G. « Hyperpanoptics as Commodity: The Case of the Parapolice », *Canadian Journal of Sociolog*, vol. 24, n° 3 (1999), p. 388.
- Rigakos, G. *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- Rigakos, G., et D. Greener. « Bubbles of Governance: Private Policing and the Law in Canada », *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 15 (2000), p. 145.
- Roach, K. *September 11: Consequences for Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.
- Roberg, R., et J. Kuykendall. *Police Organization and Management*, Pacific Grove, Californie, Brooks/Cole Publishing Co., 1990.
- Robertson, B.W. *The Training of Private Security Protective Services Personnel in Canada, 2004: Overview and Analysis*, Ottawa, Commission de droit du Canada, 2004 (document de discussion préparé pour la Commission du droit du Canada).
- Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution. *Public Policing in Nova Scotia, volume 2* (Part 10: Conclusions and Recommendations), par R. Apostle et P. Stenning, Halifax, Government Printer, 1989.
- Royaume-Uni. Home Office. *The National Policing Plan, 2003-2006* (présenté au Parlement par le secrétaire d'État pour le compte du ministère d'attache, conformément à l'article 1 de la *Police Reform Act* [Loi sur la réforme policière] adoptée en 2002).
- Sanders, T. « Rise of the Rent-a-Cop: Private Security in Canada, 1991-2001 », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, n° 1 (2005), p. 182.
- Savage, S., et S. Charman. « Managing Change », dans F. Leishman *et al.* (dir.), *Core Issues in Policing*, London, Longman, 1996, p. 39-53.
- Shearing, C. *Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline — Comité externe d'examen de la GRC*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990 (document de discussion 4).
- Shearing, C. « The Relation between Public and Private Policing », dans M. Tonry et N. Morris (dir.), *Modern Policing: Crime and Justice*, Volume 15, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 399.



- Shearing, C., M. Farnell et P. Stenning. *Contract Security in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1980, p. 100.
- Shearing, C., et P. Stenning. « Modern Private Security; Its Growth and Implications », dans M. Tonry et N. Morris (dir.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Volume III, Chicago, Chicago University Press, 1981, p. 193.
- Shearing, C., et P. Stenning. « Say 'Cheese!': The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse », dans C. Shearing et P. Stenning (dir.), *Private Policing*, Newbury Park, Californie, Sage Publications, 1987, p. 317.
- Sheptycki, J.W.E. (dir.) *Issues in Transnational Policing*, London et New York, Routledge, 2000.
- Silverman, C., et S. Barton. « Common Interest Communities and the American Dream », document de travail n° 463, Berkeley, Californie, Institute of Urban and Regional Development, 1987.
- Sofaer, A., S. Goodman et C. Mariano-Florentino (dir.) *The Transnational Dimension of Cyber Crime and Terrorism*, Stanford, Californie, Hoover Institution Press, 2001.
- Spearin, C. « Canada and International Private Security Companies: Interests to Pursue and Regulations to Devise », document présenté au colloque *Enquête de sécurité : un colloque international sur le maintien de l'ordre*, Montréal, Québec, février 2003.
- Spitzer, S., et A. Scull. « Privatization and Capitalist Development: The Case of the Private Police », *Social Problems*, vol. 25, n° 1 (1977), p. 18.
- Stenning, P. « Accountability for Private Security », dans S. Einstein et M. Amir (dir.), *Police Security and Democracy: Special Aspects of democratic Policing*, Huntsville, Texas, Office of International Criminal Justice, 2001, p. 201.
- Stenning, P. « Accountability in the Ministry of the Solicitor General », dans P. Stenning (dir.), *Accountability For Criminal Justice: Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 44-73.
- Stenning, P. « Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework », dans A. Goldsmith et C. Lewis (dir.), *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, Oxford et Portland, Oregon, Hart Publishing, 2000, p. 147-163.



- Stenning, P. *Legal Status of the Police*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1982, ch. 2.
- Stenning, P. *Police Boards and Commissions in Canada*, Toronto, Centre of criminology, University of Toronto, 1981.
- Stenning, P. « Policing the Cultural Kaleidoscope: Recent Canadian Experience », *Police and Society*, vol. 7 (2003), p. 13.
- Stenning, P. « Powers and Accountability of Private Police », *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 8, n° 3 (2000), p. 326.
- Stenning, P. « The Role of Police Boards and Commission as Institutions of Municipal Police Governance », dans K. McCormick et L. Visano (dir.), *Understanding Policing*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1992, p. 433.
- Stenning, P. « Someone to Watch Over Me: Government Supervision of the RCMP », dans W. Pue (dir.), *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 87-116.
- Stenning, P. *Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada*, Faculty of Law, University of Toronto, 1983 (thèse de doctorat non publiée).
- Stinchcombe, A. « Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practices », *American Journal of Sociology*, vol. 69, n° 2 (1963), p. 150.
- Swol, K. « Private Security and Public Policing in Canada », Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, 1998, *Juristat*, vol. 18, n° 13, n° de catalogue 85-002XPE.
- Todd, R., et F. Todd. « Police Community Partnerships in Canada: Bridging Solitudes », London, 1997 (rapport non publié pour le compte du Haut-Commissariat du Canada).
- von Hirsch, A., et C. Shearing. « Exclusion from Public Space », dans A. von Hirsch et A. Wakefield (dir.), *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*, Oxford et Portland, Oregon, Hart Publishing, 2000, p. 77.
- Walsh, W., et E. Donovan. « Private Security and Community Policing: Evaluation and Comment », *Journal of Criminal Justice*, vol. 17, n° 3 (1989), p. 187.
- Weiler Associates Ltd. *Community Consultative Groups and the RCMP*, Ottawa, Gendarmerie royale du Canada, 1992.