

T-2725-73

T-2725-73

Otto Franz Heinrich Schulze, Dame Edith Else Ruger (*Plaintiffs*)

Otto Franz Heinrich Schulze, Dame Edith Else Ruger (*Demandeurs*)

v.

a c.

The Queen (*Defendant*)

La Reine (*Défenderesse*)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, November 26, 1973; Ottawa, January 17, 1974.

b Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 26 novembre 1973; Ottawa, le 17 janvier 1974.

Crown—Liability of Crown for acts of municipal and provincial police officers—Kidnapping and murder—Duties of police officers—Whether officers acting as agents or servants of the Queen—Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3(1)(a), 4(2).

c *Couronne—Responsabilité de la Couronne à l'endroit des actes d'agents de police municipale et provinciale—Enlèvement et meurtre—Devoirs des agents de police—Les agents agissent-ils à titre de mandataires ou de préposés de la Reine—Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 3(1)a) et 4(2).*

The plaintiffs commenced action against the Queen in right of Canada, the Queen in right of the Province, the City of Brossard and several police officers of that municipality and the Province for the negligence of the police officers in carrying out their duties when the plaintiffs' daughter was kidnapped and then murdered. A motion was submitted to the Court to determine whether the police officers can be considered in law, agents or servants of the Queen in right of Canada.

d Les demandeurs ont intenté une action contre la Reine du chef du Canada, la Reine du chef de la Province, la ville de Brossard et différents agents de police de cette municipalité et de la Province pour la négligence des agents de police dans l'exercice de leurs fonctions lors de l'enlèvement et du meurtre de la fille des demandeurs. On a adressé une requête à la Cour lui demandant de décider si les agents de police peuvent être considérés, en droit, comme des mandataires ou des préposés de la Reine du chef du Canada.

Held, the question is answered in the negative; the police officers in question were not acting as agents or employees of the Crown in right of Canada so as to engage its responsibility within the meaning of section 3(1) of the *Crown Liability Act*.

e *Arrêt*: la réponse est négative; les agents de police en cause n'agissaient pas à titre de mandataires ou d'employés de la Couronne du chef du Canada de façon à engager la responsabilité de celle-ci au sens de l'article 3(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.

La Cité de Montréal v. Plante (1923) 34 K.B. 137; *Hébert v. La Cité de Thetford Mines* [1932] S.C.R. 424; *Roy v. The City of Thetford Mines* [1954] S.C.R. 395, discussed.

f Arrêts discutés: *La Cité de Montréal c. Plante* (1923) 34 B.R. 137; *Hébert c. La Cité de Thetford Mines* [1932] R.C.S. 424; *Roy c. La Cité de Thetford Mines* [1954] R.C.S. 395.

MOTION for determination of a question of law.

g REQUÊTE demandant de trancher une question de droit.

COUNSEL:

AVOCATS:

M. Chaikelson for plaintiffs.

M. Chaikelson pour les demandeurs.

D. Bouffard for defendant.

h D. Bouffard pour la défenderesse.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Chaikelson and Chaikelson, Montréal, for plaintiffs.

i Chaikelson et Chaikelson, Montréal, pour les demandeurs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

WALSH J.—This is a motion submitted to the Court in accordance with Rule 474 seeking an answer to the following question of law before trial:

j LE JUGE WALSH—La présente requête, adressée à la Cour en conformité de la Règle 474, vise l'obtention, avant procès, d'une réponse à la question de droit suivante:

Assuming all the allegations in the Statement of Claim to be true can the peace officers alleged in Plaintiff's Statement of Claim be considered in law, agents, servants and employees of Her Majesty the Queen in right of Canada?

Since the issue raised is a very important one with consequences going far beyond the determination of the specific claim in the present case written argument was authorized and in due course counsel for both parties submitted very thorough and extensive notes.

With respect to the facts, it appears from plaintiffs' amended statement of claim that they claim damages in the amount of \$100,000 from Her Majesty the Queen in right of Canada, defendant herein, as well as from the Attorney General of the Province of Quebec representing Her Majesty in right of the Province of Quebec, the Ville de Brossard, Sergeant Roland Auclair, Sergeant Roger Cloutier, Captain Bousquet, Assistant Police Director Paul-Emile Blain, and Police Director Marcel Renaud, none of whom are defendants in the present proceedings however. It is alleged that their daughter, Ursula Schulze, was injured and died by the commission of a quasi-offence through the combined fault of the aforementioned peace officers who at all times relative thereto were agents, servants and employees of the federal government and that Her Majesty the Queen is accordingly responsible jointly and severally with all the other persons mentioned. The said Ursula Schulze, aged 19, was murdered in the Province of Quebec, and it is alleged that the said murder would not have occurred had the peace officers named performed their respective duties in accordance with their legal obligations. The murder followed her kidnapping the day before which was immediately reported to the Brossard police with a description of the automobile into which the victim had been forced by the kidnapper, together with a description of the victim and of the kidnapper and information as to the direction in which the automobile was proceeding. It is alleged that the peace officers in question failed and neglected to do anything effective or reasonable in the circumstances and that the provincial police of the Province of Quebec are also jointly and severally responsible in that

Si l'on tient pour vraies toutes les allégations contenues dans la déclaration, peut-on considérer que les agents de la paix dont fait état la déclaration des demandeurs sont en droit des mandataires, préposés et employés de Sa Majesté la Reine du chef du Canada?

^a Étant donné qu'il s'agit d'une question très importante dont les conséquences dépassent de très loin la décision relative à la présente demande, j'ai autorisé la présentation de soumissions écrites et, en temps voulu, les avocats des parties ont présenté des conclusions exhaustives.

Pour en venir aux faits, d'après leur déclaration modifiée, les demandeurs réclament \$100,000 de dommages-intérêts à Sa Majesté la Reine du chef du Canada, défenderesse aux présentes, ainsi qu'au procureur général de la province de Québec représentant Sa Majesté la Reine du chef de la province de Québec, la ville de Brossard, le Sergeant Roland Auclair, le sergent Roger Cloutier, le capitaine Bousquet, le directeur-adjoint de la police Paul-Emile Blain et le directeur de la police Marcel Renaud bien qu'aucun de ces derniers ne soit défendeur aux présentes. Les défendeurs prétendent que leur fille, Ursula Schulze, a été blessée et est décédée par suite d'un quasi-délit dû à la faute conjointe des agents de la paix susmentionnés qui, pendant toute la période en cause, étaient les mandataires, préposés et employés du gouvernement fédéral et que, par conséquent, Sa Majesté la Reine est conjointement et solidairement responsable. Ladite Ursula Schulze, âgée de 19 ans, a été tuée dans la province de Québec et on prétend que ledit meurtre ne se serait pas produit si les agents de la paix s'étaient acquittés de leurs tâches respectives conformément à l'obligation que la loi leur imposait. Le meurtre de la jeune fille a suivi son enlèvement le jour précédent, enlèvement immédiatement signalé à la police de Brossard à qui fut également communiquée une description de l'automobile dans laquelle le ravisseur avait obligé sa victime à monter, ainsi qu'une description de la victime et de son ravisseur et des renseignements sur la direction prise par l'automobile. Les demandeurs prétendent que les agents de la paix en cause ont omis de prendre les mesures efficaces ou raisonnables qu'exigeaient les circonstances et que la Sûreté du

they failed and neglected to operate and maintain a properly integrated communications network whereby the kidnapping would have been made known to them. The amended statement of claim further alleges that the peace officers in question were at all times relevant to the kidnapping and murder of the victim servants and employees of the Quebec provincial police force, the federal government and Ville de Brossard and that the murder resulted from the combined fault, negligence, imprudence, want of skill, neglect, inaction, and acts of omission of all of them in failing to apprehend the kidnapper for a period of approximately 18 hours, failing to make available to their police cruisers the information which they had acquired, failing to set up road blocks, failing to notify the Quebec provincial police of the kidnapping and refusing their assistance, failing to notify the police forces of the region and adjacent municipalities and seeking their assistance, failing to make use in a proper and effective manner of various communications systems and networks available to the police forces in the Province of Quebec, treating the kidnapping lightly and suggesting that the victim had run away from home, and treating the case as that of a missing person rather than of kidnapping.

Since at this stage of the proceedings we cannot go into the question of whether the said peace officers were guilty of fault as alleged which resulted in the tragic death of the said Ursula Schulze but must proceed on the assumption that the allegations in the statement of claim are true and that they would therefore be personally liable to plaintiffs, the question really resolves itself to determination as to whether the said municipal police officers can be considered in law, agents, servants or employees of Her Majesty in right of Canada. The action against the Crown is based on section 3(1)(a) of the *Crown Liability Act*¹ which reads as follows:

¹ R.S.C. 1970, c. C-38.

Québec est conjointement et solidairement responsable, car elle a omis d'organiser un réseau de communication suffisamment intégré qui aurait permis d'aviser la police de l'enlèvement.

a Il est en outre allégué dans la déclaration modifiée que lesdits agents de la paix étaient, pendant toute la période de l'enlèvement et du meurtre, des préposés et employés de la Sûreté du Québec, du gouvernement fédéral et de la

b ville de Brossard et que le meurtre est dû à la fois à leur faute, leur négligence, leur imprudence, leur inhabilité, leur manque de soins, leur inaction et leurs omissions à tous pour ne pas avoir réussi pendant à peu près 18 heures, à

c appréhender le ravisseur, pour ne pas avoir transmis à leurs voitures de police les renseignements qu'ils détenaient, pour ne pas avoir érigé des barrages sur les routes, pour ne pas avoir signalé l'enlèvement à la Sûreté du Québec et

d pour avoir refusé l'aide de celle-ci, pour ne pas avoir avisé les forces de police de la région et des municipalités avoisinantes et demandé leur aide, pour ne pas avoir fait un usage correct et efficace des divers systèmes et réseaux de communications à la disposition des forces de police

e dans la province de Québec, pour avoir pris l'enlèvement à la légère, insinué que la victime s'était enfuie de chez elle et considéré qu'il s'agissait d'une disparition plutôt que d'un

f enlèvement.

Étant donné qu'à ce stade des procédures nous ne pouvons pas examiner la question de savoir si lesdits agents de la paix sont coupables de la faute qu'on leur impute et qui aurait entraîné la mort tragique de Ursula Schulze, mais que nous devons supposer que les allé-

gations contenues dans la déclaration sont exactes et que ces agents sont donc personnellement responsables envers les demandeurs, la question que nous devons trancher revient donc à déterminer si, en droit, on peut considérer lesdits

h agents de police municipale comme des préposés, mandataires ou employés de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. L'action intentée contre la Couronne est fondée sur l'article 3(1)(a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*¹ qui dispose que:

¹ S.R.C. 1970, c. C-38.

3. (1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

(a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown,

This is complemented by section 4(2) which reads as follows:

4. (2) No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(a) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would apart from the provisions of this Act have given rise to a cause of action in tort against that servant or his personal representative.

However, in view of the assumption of the existence of a cause of action in tort against the said peace officers on the basis of which this question of law must be decided, the condition of section 4(2) must be deemed to have been met. In the interpretation section of the Act, being section 2, the word "servant" is defined in part as follows:

2. In this Act

"servant" includes agent,

and "tort" is defined as follows:

2. In this Act

"tort" in respect of any matter arising in the Province of Quebec, means delict or quasi-delict.

The liability of employers for the delict and quasi-delict of their servants is set out in article 1054 of the Quebec *Civil Code* which reads in part as follows:

1054. . . .

Masters and employers are responsible for the damage caused by their servants and workmen in the performance of the work for which they are employed.

It is conceded by plaintiffs that the said police officers were not employed by the Crown in any master-servant relationship, but the contention is that they were agents by virtue of a legal mandate to enforce the criminal law.

Under the Quebec law of mandate, dealing with the obligations of the mandator toward third persons article 1731 states:

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne,

Ces dispositions sont complétées par l'article 4(2) qui dispose que:

4. (2) On ne peut exercer de recours contre la Couronne, en vertu de l'alinéa 3(1)a), à l'égard d'un acte ou d'une omission d'un préposé de la Couronne, sauf si, indépendamment de la présente loi, l'acte ou l'omission eût donné ouverture à une poursuite en responsabilité délictuelle contre ce préposé ou sa succession.

Pendant, étant donné que nous supposons ici l'existence d'une cause d'action en responsabilité délictuelle contre lesdits agents de la paix et que c'est sur cette base qu'il convient de trancher la présente question de droit, on doit considérer que la condition posée par l'article 4(2) est remplie. A l'article relatif à l'interprétation de la Loi, soit l'article 2, le mot «préposé» est défini comme suit:

2. Dans la présente loi

«préposé» comprend un mandataire,

et le mot «délict civil» comme suit:

2. Dans la présente loi

«délict civil», relativement à toute matière surgissant dans la province de Québec, signifie un délit ou quasi-délict.

L'article 1054 du *Code civil* du Québec traite de la responsabilité des employeurs pour les délits ou quasi-délits de leurs préposés. Voici un extrait de cet article:

1054. . . .

Les maîtres et les commettants sont responsables du dommage causé par leurs domestiques et ouvriers dans l'exécution des fonctions auxquelles ces derniers sont employés.

Les demandeurs reconnaissent que lesdits agents de police n'avaient pas avec la Couronne une relation de commettant-employés, mais ils soutiennent qu'ils en étaient mandataires en vertu d'un mandat légal de faire appliquer le droit criminel.

Au Québec, le droit du mandat traitant des obligations du mandant envers les tiers dispose à l'article 1731 du *Code civil*:

1731. He is liable for damages caused by the fault of the mandatary, according to the rules declared in article 1054.

In section 2 of the *Criminal Code*² "peace officer" is defined as including:

(c) a police officer, police constable, bailiff, constable, or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace or for the service or execution of civil process,

There is no doubt that the police constables and officers in question, although employed by the municipality of Ville de Brossard, were "employed for the preservation and maintenance of the public peace" and hence were peace officers within the meaning of the *Criminal Code* definition. Plaintiffs concede in the particulars furnished by them that there are no written documents constituting the basis of employment of these constables and officers by Her Majesty the Queen in right of Canada but contend that their employment by Ville de Brossard is sufficient in law to constitute the basis of such employment and that they were agents and constructive servants and employees of the Queen in right of Canada with respect to the performance of their functions and duties pursuant to the provisions of the *Criminal Code* for the preservation of the peace, order and good government of Canada, and that defendant is responsible for their tortious acts by virtue of jurisprudence of the Supreme Court of Canada and the Quebec Court of Appeal holding that a peace officer is an agent of the federal government when he is or should be involved in enforcing the provisions of the *Criminal Code*. In support of this proposition they cite the cases of *La Cité de Montréal v. Plante*³, *Hébert v. La Cité de Thetford Mines*⁴ and *Roy v. The City of Thetford Mines*⁵. In the first of these cases, although the municipality was held liable for illegalities committed by its police officers in helping a bailiff who had been forcibly prevented by the debtor from conducting a judicial sale, Rivard J. did make the following remarks at page 148:

² R.S.C. 1970, c. C-34.

³ (1923) 34 K.B. 137.

⁴ [1932] S.C.R. 424.

⁵ [1954] S.C.R. 395.

1731. Il est responsable des dommages causés par la faute du mandataire, conformément aux règles énoncées en l'article 1054.

A l'article 2 du *Code criminel*², la définition d'«agent de la paix» comprend notamment:

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

Il ne fait aucun doute que les agents et les officiers de police en question, bien qu'employés par la municipalité de la ville de Brossard, étaient «employés à la préservation et au maintien de la paix publique» et qu'ils étaient donc des agents de la paix au sens de la définition du *Code criminel*. Dans les conclusions détaillées qu'ils ont fournies, les demandeurs reconnaissent qu'il n'existe aucun document écrit établissant que ces agents et ces officiers de police sont employés par Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Ils soutiennent toutefois qu'en droit, l'emploi de ces policiers par la ville de Brossard suffit à établir l'existence d'un tel emploi et que ces policiers étaient, dans l'exercice de leurs fonctions et devoirs définis au *Code criminel* pour assurer le maintien de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada, mandataires et implicitement préposés et employés de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Ils ajoutent que la défenderesse est donc responsable de leurs actes délictueux conformément à la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel du Québec qui ont décidé qu'un agent de la paix est un mandataire du gouvernement fédéral lorsqu'il s'occupe ou lorsqu'il est censé s'occuper de faire appliquer les dispositions du *Code criminel*. Les demandeurs citent à l'appui de cet argument les arrêts *La Cité de Montréal c. Plante*³, *Hébert c. La Cité de Thetford Mines*⁴ et *Roy c. La Cité de Thetford Mines*⁵. Dans le premier de ces arrêts, tout en jugeant la municipalité responsable des actes illégaux qu'avaient commis ses officiers de police en aidant un huissier qu'un débiteur avait empêché par la

² S.R.C. 1970, c. C-34.

³ (1923) 34 B.R. 137.

⁴ [1932] R.C.S. 424.

⁵ [1954] R.C.S. 395.

[TRANSLATION] Police constables are engaged at the same time in functions of general interest and in services of local utility. When therefore a police constable has, in the exercise of his functions, committed an illegal and damaging act the responsibility of the municipal corporation which has appointed him will be engaged or not depending on whether this act was committed in the exercise of the powers of the state or as a particular service of the municipality. In other words, the police officer named by a corporation only engages its responsibility when he acts as an agent of the city for the execution of its laws, ordinances and municipal by-laws; when, on the other hand, he acts as guardian of the peace and good order he is the agent of the state which recognizes him as a delegate of its sovereign power and in this case the corporation escapes responsibility because in appointing him it was only acting as the depository of the authority of the state.

The judgment in this case was referred to with approval in the *Hébert* case (*supra*) by Rinfret J. The headnote in this case reads in part as follows at page 425:

Held that a constable binds the municipal corporation which has appointed him when he acts as municipal officer for the purpose of enforcing the observance of the local ordinances; but he does not bind the corporation when he acts as guardian of the peace to enforce observance of the laws concerning public order. *La Cité de Montréal v. Plante* (Q.R. 34 K.B. 137) approved.

Held, also, that the mandatary of several principals binds only the one for whom he acts at the time when the act causing injury is committed. It is not the regular and customary employment of the mandatary that must be taken into consideration, but the quality in virtue of which he really acts at the time of the event giving rise to the action brought against him.

In the third case referred to, namely that of *Roy v. The City of Thetford Mines*, the judgments in the *Cité de Montréal v. Plante* and *Hébert v. La Cité de Thetford Mines* (*supra*) are referred to with approval. In rendering judgment, Fauteux J., as he then was, stated at page 402:

[TRANSLATION] The responsibility of the corporation is not engaged by the fault and damaging action which the municipal policeman commits when acting in the execution and the limits of these other functions which the state, by the dispositions of the law, i.e. the *Criminal Code*, attributes to him in his quality as peace officer to ensure the observance of this law. Thus, as agent or mandatary of different principals or mandators the municipal police officer only engages the principal or mandator for whom he is doing business or for the benefit of whom he is acting at the time that the damaging act is caused.

force de procéder à une vente judiciaire, le juge Rivard a fait les remarques suivantes à la page 148:

... d'autres, comme les agents de police, sont engagés à la fois dans des fonctions d'intérêt général et dans des services d'utilité locale. Lors donc qu'un agent de police a, dans l'exercice de ses fonctions, commis quelque acte illégal et dommageable, la responsabilité de la corporation municipale qui l'a nommé sera engagée ou ne le sera point, selon que cet acte aura été commis dans l'exercice de la puissance de l'État ou en vue du service particulier de la municipalité. En d'autres termes, l'officier de police nommé par une corporation ne fait encourir de responsabilité à celle-ci que lorsqu'il agit comme sergent de ville pour l'exécution des lois, des ordonnances et des règlements municipaux; lorsqu'il agit plutôt comme gardien de la paix et du bon ordre, il est le préposé de l'État, qui le reconnaît comme un délégué de sa puissance souveraine, et, dans ce cas, la corporation échappe à la responsabilité parce qu'en nommant cet officier elle n'a été que le dépositaire de l'autorité de l'État.

Cette décision est citée avec approbation par le juge Rinfret dans l'arrêt *Hébert* (précité). Voici un extrait du sommaire de cette décision (page 425):

[TRADUCTION] Arrêt (1) un constable lie la municipalité qui l'a nommé lorsqu'il agit en tant qu'officier municipal pour faire appliquer les règlements municipaux; mais il ne lie pas la corporation lorsqu'il agit en tant que gardien de la paix pour assurer l'application des lois relatives à l'ordre public. Arrêt approuvé: *La Cité de Montréal c. Plante* (Q.R. 34 B.R. 137).

(2) en outre, le mandataire qui a plusieurs commettants ne lie que celui pour le compte duquel il agit lorsqu'est commis l'acte dommageable. Ce qu'il faut retenir, ce n'est pas l'emploi régulier et habituel du mandataire, mais le titre en vertu duquel il agit lors de l'événement donnant naissance à l'action intentée contre lui.

Dans la troisième affaire citée, *Roy c. La Cité de Thetford Mines*, les arrêts *Cité de Montréal c. Plante* et *Hébert c. La Cité de Thetford Mines* (précités) sont cités avec approbation. En prononçant son jugement, le juge Fauteux (tel était alors son titre) déclarait à la page 402:

Mais n'engage pas la responsabilité de la corporation, l'acte fautif et dommageable que le policier municipal commet alors qu'agissant dans l'exécution et les limites de ces autres fonctions que l'État, par les dispositions de la loi, i.e., du Code Criminel, lui attribue, en sa qualité d'agent de la paix, pour assurer l'observance de cette loi. Ainsi, préposé ou mandataire de différents commettants ou mandants, le policier municipal ne lie que le commettant ou le mandant dont il fait l'affaire ou pour le compte duquel il agit au moment où l'acte dommageable est causé.

It is to be noted that none of these cases deals directly with the responsibility of the Crown, whether in right of Canada or of the Province, for acts of police officers in enforcing provisions of the *Criminal Code*, but merely with the non-responsibility of the municipality which employs them under these circumstances unless it can be considered to have approved or condoned their actions, so that it would be carrying these decisions further than they have gone to hold the Crown in right of Canada liable in the present case. This conclusion which plaintiffs seek would have to be based on statements somewhat obiter in nature made in the course of these judgments but, nevertheless, clearly indicative of the judicial reasoning which was adopted by the higher courts, at least in so far as cases emanating from the Province of Quebec is concerned⁶.

It should also be noted that the first two of these cases antedated the *Crown Liability Act* which only came into effect in 1953 and that even the third case, that of *Roy*, which was subsequent to the enactment, does not deal with its provisions as there was no need to do so in the action against the municipality. Nevertheless, Fauteux J. would certainly be aware of the provisions of this statute when he rendered judgment in which he clearly indicated that the municipal police officer acted in different qualities engaging the responsibility of his various principals or mandators by virtue of the quality in which he was acting at the time. Counsel for plaintiffs emphasizes that the learned Justice at page 403 refers to the municipal officers as acting at the time of their tortious conduct [TRANSLATION] "in the execution and limits of this *legal mandate* which as peace officers they had received from the state" (italics mine). Counsel points out that mandate can be

⁶ Justice Rivard discusses the difference between the English and French law respecting the responsibility of the municipal corporation for acts committed by its police constables in the exercise of their functions at pages 146 and following in the judgment in the case of *La Cité de Montréal v. Plante (supra)*.

Il convient de souligner qu'aucun de ces arrêts ne traite directement de la responsabilité de la Couronne, que ce soit du chef du Canada ou de la Province, pour les actes commis par des officiers de police dans l'application des dispositions du *Code criminel*. Ces arrêts ne traitent, en effet, que de la non-responsabilité de la municipalité qui les emploie dans ces circonstances, à moins qu'on ne puisse considérer celle-ci comme ayant approuvé ou encouragé leurs actes. Retenir la responsabilité de la Couronne du chef du Canada en la présente affaire reviendrait donc à aller au-delà de ce qu'ont décidé ces arrêts. Pour conclure comme le réclament les demandeurs, il faudrait se fonder sur des déclarations qui constituent plutôt des obiter prononcés au cours de ces jugements, mais qui indiquent néanmoins clairement le raisonnement juridique suivi par les tribunaux supérieurs, du moins pour ce qui est des arrêts rendus dans la province de Québec⁶.

Il convient également de noter que les deux premiers arrêts ont été rendus avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* en 1953 et que même le troisième, l'arrêt *Roy*, rendu après l'entrée en vigueur de la Loi, n'étudie pas ses dispositions, car il n'était pas nécessaire de le faire dans l'action intentée contre la municipalité. Néanmoins, le juge Fauteux était certainement au fait des dispositions de cette loi lorsqu'il a rendu le jugement dans lequel il a clairement indiqué que l'officier de police municipale agit à divers titres et engage dans chaque cas la responsabilité de l'un ou l'autre de ses mandants ou commettants. L'avocat des demandeurs souligne que le savant juge déclare à la page 403 que lors de leur acte fautif et dommageable les officiers municipaux agissaient «dans l'exécution et les limites de ce *mandat légal* qu'ils ont reçu de l'État en tant qu'officiers de police» (les italiques sont de moi). L'avocat fait remarquer qu'un mandat

⁶ Aux pages 146 et suivantes du jugement dans l'affaire *La Cité de Montréal c. Plante* (précitée), le juge Rivard expose la différence entre le droit anglais et le droit français en matière de responsabilité de la corporation municipale pour les actes commis par ses agents de police dans l'exercice de leurs fonctions.

expressed or implied and contends that municipal police officers in enforcing the provisions of the *Criminal Code* are acting by virtue of an implied legal mandate. He makes a distinction also between the rules of mandate which are applicable to civil law and those which should be applied in the field of public law. Dealing with the argument that the *Criminal Code* merely empowers them to act as peace officers to enforce its provisions but that their duty is imposed upon them by the provincial *Police Act*⁷, he contends that when the authority or power is given to an individual to perform a duty or carry out a specific task, the person giving such authority and power is subject to the responsibility or liability for the acts of the person so empowered and suggests that the distinction between the responsibility of the federal Crown and the provincial Crown is based on the fact that a peace officer in terms of his authority and power acquired from the federal government acts as an "agent" of the federal Crown whereas in terms of the duties imposed upon him by the *Police Act* of the Province of Quebec he acts as a "servant" of the provincial Crown. He points out that the word "agent" is not synonymous with the word "servant" used in section 3(1)(a) of the *Crown Liability Act* although it is by definition included in that term, but that it is a much broader term so that the federal Crown can be held liable even if it has no supervision or control over the actions of its agent such as would exist in the case of its servant. The police constable's duties as such set up a *sui generis* relationship between him and one or more levels of government so that the rules ordinarily applicable to the master and servant relationship or principal and agent relationship cannot be applied.

A contrary view was expressed by Chief Justice Chailles in the more recent case of *Allain v. Attorney General of Quebec*⁸ in which he dis-

⁷ 17 Elizabeth II 1968, c. 17.

⁸ [1971] S.C. 407.

peut être exprès ou tacite et il soutient que lorsqu'il s'agit de faire appliquer les dispositions du *Code criminel*, les officiers de police municipale agissent en vertu d'un mandat légal tacite.

a Il fait également une distinction entre les règles du mandat applicable en droit civil et les règles qu'on doit appliquer en droit public. Quant à l'argument portant que c'est le *Code criminel* qui donne aux policiers le droit d'agir en tant qu'a-

b gents de la paix pour l'application de ses dispositions, mais que c'est la *Loi de police*⁷ provinciale qui leur impose de le faire, l'avocat des demandeurs soutient que lorsqu'on confère à un individu le pouvoir ou l'autorité de s'acquitter

c d'une charge ou d'accomplir une tâche donnée, la personne qui confère cette autorité ou ce pouvoir est responsable des actes de la personne ainsi autorisée; en outre, il avance que la distinction entre la responsabilité de la Couronne fédérale et de la Couronne provinciale est fondée sur le fait que, dans les limites de l'autorité et du pouvoir que lui confère le gouvernement fédéral, un agent de la paix agit en tant que «mandataire» de la Couronne fédérale alors

e que, pour les charges qui lui incombent en vertu de la *Loi de police* de la province de Québec, il agit en tant que «préposé» de la Couronne provinciale. Il fait remarquer que le mot «mandataire» n'est pas synonyme du mot «préposé» qui figure dans l'article 3(1)a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* bien que, par définition, ce deuxième terme recouvre le premier. Toutefois, le mot «préposé» a un sens beaucoup plus large de sorte que la Couronne fédérale

g peut voir sa responsabilité engagée même si elle n'exerce pas sur les actes de son mandataire la surveillance et le contrôle qu'elle exercerait sur ceux de son préposé. Les charges de l'agent de police en soi établissent une relation *sui generis*

h entre lui et un ou plusieurs niveaux de gouvernement de sorte qu'on ne saurait appliquer les règles normalement applicables aux rapports entre commettant et préposé ou commettant et

i mandataire.

Le juge en chef Chailles a exprimé une opinion contraire dans un arrêt plus récent, *Allain c. Procureur général de la Province du Québec*⁸,

⁷ 17 Elizabeth II 1968, c. 17.

⁸ [1971] C.S. 407.

missed an action against the Attorney General for the Province of Quebec for alleged false arrest by constables of the City of Montreal, refusing to sustain the argument that because the constables were acting as peace officers they were agents of defendant. This judgment refers *inter alia* to the case of *St-Pierre v. City of Trois-Rivières*⁹ in which, although the City of Trois-Rivières was held not liable for the fault of one of its constables acting as a peace officer in connection with criminal matters, Bouffard J. stated at page 441:

[TRANSLATION] If a peace officer is only exercising his rights for the benefit of the public, rights which he holds by virtue of the common law and the Criminal Code, no one is responsible for his acts and conduct, no more the City of Trois-Rivières who named him as police chief, than the criminal court or the governments which constituted him as a constable.

He also refers to the judgment of Pratte J. in the case of *La compagnie Tricot Somerset Inc. v. Village of Plessisville*¹⁰ where he states:

[TRANSLATION] In so far as the maintenance of the public peace and prevention of crime is concerned, the municipal corporation which exercises the power, which the state has delegated to it, to create and maintain a police force, cannot be sued before the courts as a result of its operations no more than the Sovereign herself.

The learned Chief Justice also quotes two common law cases, stating that the English public law applies. At page 411 he quotes from the case of *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. Ltd.*¹¹ where Viscount Simonds stated:

... there is a fundamental difference between the domestic relation of servant and master and that of the holder of a public office and the State which he is said to serve. The constable falls within the latter category. His authority is original, not delegated, and is exercised at his own discretion by virtue of his office: he is a ministerial officer exercising statutory rights independently of contract. The essential difference is recognized in the fact that his relationship to the Government is not in ordinary parlance described as that of servant and master.

⁹ (1936) 61 K.B. 439.

¹⁰ [1957] K.B. 797 at page 799.

¹¹ [1955] A.C. 457 at pages 489-90.

par lequel il rejetait l'action intentée contre le procureur général de la Province de Québec à la suite d'une arrestation prétendue illégale opérée par des agents de police de la cité de Montréal, refusant d'admettre l'argument que les agents de police agissant en tant qu'agents de la paix étaient mandataires du défendeur. Le jugement se réfère notamment à l'arrêt *St-Pierre c. Cité des Trois-Rivières*⁹ dans lequel, bien qu'il n'ait pas retenu la responsabilité de la cité des Trois-Rivières pour la faute commise par un de ses officiers de police agissant en tant qu'agent de la paix dans une affaire criminelle, le juge Bouffard a déclaré à la page 441:

Si un agent de la paix ne fait qu'exercer ses droits au bénéfice du public, droits qu'il détient en vertu du droit commun ou du Code criminel, nul n'est responsable de ses faits et gestes, pas plus la cité de Trois-Rivières qui l'a nommé chef de police, que la Cour criminelle ou les gouvernements qui l'auraient constitué constable.

Il cite également la décision du juge Pratte dans l'affaire *La compagnie Tricot Somerset Inc. c. Village de Plessisville*¹⁰, dans laquelle ce dernier déclare:

Maintenant, si l'on consulte la jurisprudence, l'on voit que, pour ce qui a trait au maintien de la paix publique et à la prévention des crimes, la corporation municipale qui a exercé le pouvoir, que l'État lui a délégué, de créer et de maintenir un corps de police, ne peut pas être recherchée en justice, en raison de cet exercice, pas plus que le Souverain lui-même.

Le savant juge en chef cite également deux arrêts de *common law*, déclarant que le droit public anglais est applicable. A la page 411, il cite un extrait de l'arrêt *Attorney General for New South Wales c. Perpetual Trustee Co. Ltd.*¹¹ dans lequel le vicomte Simonds déclare:

[TRADUCTION] ... il existe une différence fondamentale entre le rapport domestique de commettant et préposé et le rapport entre le détenteur d'une fonction publique et l'État qu'il est censé servir. L'agent de police tombe dans cette seconde catégorie. Son pouvoir n'est pas le fait d'une délégation; c'est un pouvoir qu'il possède en vertu de ses fonctions et qu'il peut exercer à sa discrétion: fonctionnaire exécutant, il n'exerce pas ses droits aux termes d'un contrat, mais en vertu de la loi. On reconnaît cette différence essentielle dans le fait que, d'une manière générale, on ne décrit

⁹ (1936) 61 B.R. 439.

¹⁰ [1957] B.R. 797 à la page 799.

¹¹ [1955] A.C. 457, aux pp. 489 et 490.

He also refers to the Australian case of *Enever v. The King*¹² where the following is found:

Now, the powers of a constable, qua peace officer, whether conferred by common or statute law, are exercised by him by virtue of his office, and cannot be exercised on the responsibility of any person but himself. If he arrests on suspicion of felony, the suspicion must be his suspicion, and must be reasonable to him. If he arrests in a case in which the arrest may be made on view, the view must be his view, not that of someone else. Moreover, his powers being conferred by law, they are definite and limited, and there can be no suggestion of holding him out as a person possessed of greater authority than the law confers upon him. A constable, therefore, when acting as a peace officer, is not exercising a delegated authority, but an original authority, and the general law of agency has no application.

Justice Challies also refers at page 409 to the recent judgment in *Fortin v. The Queen*¹³ in which Miquelon J. states:

[TRANSLATION] . . . the members of the provincial police are public officers. When they execute writs issued by a competent court their functions are ministerial. They have, aside from that, functions which result from the judicial order where they are called upon to exercise a certain discretion. Thus, it is left to their judgment to decide whether in certain circumstances there is justification or not for making an arrest. They are not employees of the state in the strict sense of the word. Their duty is not to the state itself but to the public.

And again at page 176 where Miquelon J. states:

[TRANSLATION] It follows that if, in certain cases, the state can be sued for damages caused by members of the provincial police, it must be well established that they acted under the orders of a superior. Otherwise, when the matter arises from the exercise of a discretionary power, the state cannot be sued.

It can be concluded therefore that Chief Justice Challies would recognize the existence of a situation where no superior authority would be responsible for the tortious acts of the constable in enforcing the criminal law.

Counsel for plaintiffs contends that these common law cases are not applicable in Quebec in view of the findings of the Quebec Court of

¹² (1906) 3 C.L.R. 969 at page 977.

¹³ [1965] S.C. 168.

pas ses relations avec le gouvernement comme des relations de commettant et préposé.

Il cite également un arrêt australien, *Enever c. Le Roi*¹², dans lequel on trouve l'opinion suivante:

[TRADUCTION] Enfin, un agent de police, en tant qu'agent de la paix, exerce ses pouvoirs, que ceux-ci lui soient conférés par la *common law* ou par un texte législatif, en vertu des fonctions qu'il occupe et sous sa propre responsabilité, et non sous celle de quelqu'un d'autre. S'il arrête quelqu'un qu'il soupçonne d'avoir commis un délit grave, le soupçon doit venir de lui et lui paraître justifié. S'il procède à une arrestation dans un cas où il lui est permis d'arrêter à vue, c'est de sa vue qu'il s'agit et non de celle de quelqu'un d'autre. De plus, comme ses pouvoirs découlent de la loi, ils sont par là même délimités de manière précise et il ne saurait être question de le faire passer pour investi d'une autorité plus grande que celle que lui confère la loi. Ainsi, lorsqu'un agent de police agit en tant qu'agent de la paix, il ne se prévaut pas d'une délégation de pouvoir, mais d'un pouvoir propre et on ne saurait alors appliquer le droit général du mandat.

A la page 409, le juge Challies cite également un arrêt récent *Fortin c. La Reine*¹³ dans lequel le juge Miquelon déclare:

Les membres de la Sûreté provinciale sont des officiers publics. Lorsqu'ils exécutent des brevets émis par une cour compétente, leurs fonctions sont ministérielles. Ils ont, à part cela, des fonctions qui relèvent de l'ordre judiciaire où ils sont appelés à exercer une certaine discrétion. Ainsi, il est laissé à leur jugement de décider si, dans certaines circonstances, il y a lieu ou non d'opérer une arrestation. Ils ne sont pas des employés de l'État au sens strict du mot. Leur devoir n'est pas à l'État lui-même mais au public.

Et le juge Miquelon poursuit à la page 176:

Il s'ensuit que, si dans certains cas l'État peut être poursuivi pour des dommages causés par les membres de la Sûreté provinciale, il faut qu'il soit bien prouvé qu'ils ont agi sous les ordres d'un supérieur. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'État ne peut être recherché.

On peut donc en conclure que le juge en chef Challies reconnaît l'existence de situations où aucune autorité supérieure n'est responsable des actes fautifs et dommageables que commet un agent de police dans l'application du droit criminel.

L'avocat des demandeurs prétend que ces arrêts de *common law* ne sont pas applicables au Québec, car la Cour d'appel du Québec dans

¹² (1906) 3 C.L.R. 969, à la page 977.

¹³ [1965] C.S. 168.

Appeal in the *Plante* case (*supra*) and of the Supreme Court in the *Hébert* and *Roy* cases (*supra*) which appear to reject the proposition that the peace officer is exercising an original rather than a delegated authority. He concludes that the police officer must be considered as someone's agent, so that in situations in which he is not the agent of the municipality then he must be the legal mandatary or agent of the Crown and that it is the Crown in right of Canada which is concerned since, as in the present case, the officers were enforcing the criminal law which is a federal matter by virtue of section 91 of the *British North America Act*.

Plaintiffs' counsel argues that there should be a more liberal interpretation of the law since the passing of the *Crown Liability Act* which substantially modified the old law that Her Majesty the Queen can do no wrong. He argues that as long as peace officers are performing functions in carrying out a task imposed upon them pursuant to a general responsibility to the public for the peace, order and good government of Canada, the Crown in right of Canada must be held liable for their tort and that it is an inadequate answer to say that they are personally liable and that it is not necessary that anyone else should be vicariously liable in all cases for such torts, as in practice, in most cases, the injured victim could not recover from the peace officers themselves. He contends that it is the moral and legal obligation of the state to give redress for wrongs inflicted upon a citizen. The necessary acts of the state to maintain peace and order may give rise to injury and the federal Crown should be responsible for the acts of its agents in the same way as a private corporation. His references to the law of France, however, where the state is responsible for all administrative acts and no distinction is made between acts involving the carrying on of a sovereign function or a mere proprietary function can have no application in our law which must be decided on the basis of the *Crown Liability Act* and the laws of the Province of Quebec where the cause of action arose. While section 91 of the *British North America Act* gives jurisdiction over criminal law to the federal authority, sec-

l'arrêt *Plante* (précité) et la Cour suprême dans les arrêts *Hébert* et *Roy* (précités) semblent rejeter l'argument selon lequel le pouvoir de l'agent de la paix ne découle pas d'une délégation mais est un pouvoir propre. Il conclut qu'on doit considérer l'agent de police comme le mandataire de quelqu'un et que, lorsqu'il n'agit pas en tant que mandataire de la municipalité, on doit alors le considérer comme mandataire légal de la Couronne et que c'est la Couronne du chef du Canada qui est en cause, car, comme en l'espèce, les policiers s'occupaient de l'application du droit criminel, matière relevant du domaine fédéral en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

L'avocat des demandeurs soutient qu'on doit interpréter le droit de façon plus libérale depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* qui a sensiblement modifié l'ancien droit selon lequel on pouvait mettre en cause les actes du Souverain. Il soutient que, tant que les agents de la paix exercent des fonctions relatives à une tâche qui leur est imposée conformément à la responsabilité générale qu'ils ont envers le public de maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, la Couronne du chef du Canada doit être tenue responsable de leurs délits civils; il ne suffit pas de répondre que les policiers peuvent voir leur responsabilité personnelle engagée et qu'il n'est donc pas nécessaire de faire jouer la responsabilité du fait des autres dans tous les cas d'actes dommageables car en pratique, dans la plupart des cas, la victime ne pourra pas se faire indemniser par les agents de la paix. Il soutient que l'État a l'obligation morale et juridique d'assurer la réparation des dommages subis par un citoyen. Les actes de l'État nécessaires pour le maintien de la paix et du bon ordre peuvent entraîner des dommages et la Couronne fédérale doit être responsable des actes de ses mandataires tout comme une compagnie privée. Toutefois, on ne saurait retenir ses références au droit français, car, en France, l'État est responsable de tous les actes administratifs et on ne fait aucune distinction entre les actes relevant de l'exercice de la souveraineté et ceux relevant de la simple administration. En effet, on doit ici lire le droit d'après la *Loi sur la responsabilité de la*

tion 92 makes the provinces responsible for the administration of justice in the province.

Looking at Quebec law, reference can be made to the *Police Act (supra)* section 2 of which states as follows:

2. The members of the Police Force and the municipal policemen shall be constables and peace officers in the entire territory of the Province of Quebec; the same shall apply to every special constable in the territory for which he is appointed, subject however to the restrictions contained in the writing attesting his appointment.

Section 54 reads as follows:

54. It shall be the duty of every municipal police force and each member thereof to maintain peace, order and public safety in its territory and in any other territory under its jurisdiction, to prevent crime and infringements of its by-laws and to seek out the offenders.

This Act was not in effect when the judgments in the cases of *Plante, Hébert* and *Roy (supra)* were rendered. Municipalities are creatures of the provincial government and their police forces come within the terms of the provincial *Police Act* which imposes on them the duty to "maintain peace, order and public safety" and "to prevent crime". These terms are certainly broad enough to encompass the enforcement of the provisions of the *Criminal Code* and it would appear therefore that they are not agents of the federal Crown in enforcing the *Criminal Code*. Whether or not the Crown in right of the province or the provincial attorney general can be held liable despite the judgment in the *Allain* case (*supra*) is not a matter which I have to decide. In the present case I merely have to decide whether they can be considered as being agents of the federal Crown so as to engage its responsibility by virtue of provisions of the *Crown Liability Act*. In this connection it should be noted that members of the Royal Canadian Mounted Police and of the Canadian Forces have been specifically designated as servants of the federal Crown by virtue of section 37 of the

Couronne et les lois de la province de Québec, où est née la cause d'action. Alors que l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confère à l'autorité fédérale la compétence en matière criminelle, l'article 92 donne à chaque province la responsabilité d'administrer la justice.

Examinant le droit québécois, il convient de citer la *Loi de police* (précitée) dont l'article 2 dispose que:

2. Les membres de la Sûreté ainsi que les policiers municipaux sont, dans tout le territoire du Québec, constables et agents de la paix; il en est de même de tout constable spécial dans le territoire pour lequel il est nommé, sous réserve toutefois des restrictions contenues dans l'écrit constatant sa nomination.

et l'article 54 dispose que:

54. Tout corps de police municipal et chacun de ses membres sont chargés de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans son territoire, ainsi que dans tout autre territoire sur lequel elle a compétence, de prévenir le crime ainsi que les infractions à ses règlements et d'en rechercher les auteurs.

Cette loi n'était pas en vigueur lorsque furent rendus les arrêts *Plante, Hébert* et *Roy* (précités). Les municipalités sont les créatures du gouvernement provincial et leurs forces de police tombent sous le coup des dispositions de la *Loi de police* provinciale qui leur impose de «maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique» et de «prévenir le crime». Ces expressions sont assurément assez larges pour englober l'application des dispositions du *Code criminel* et il semble donc que les agents de police ne sont pas les mandataires de la Couronne fédérale lorsqu'ils assurent l'application du *Code criminel*. Je n'ai pas à décider si l'on peut retenir la responsabilité de la Couronne du chef de la province ou celle du procureur général de la province malgré l'arrêt *Allain* (précité). En l'espèce, je dois seulement décider si l'on peut les considérer comme mandataires de la Couronne fédérale pour engager la responsabilité de cette dernière conformément aux dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. A cet égard, il convient de souligner que les membres de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces armées canadiennes sont précisément

*Federal Court Act*¹⁴. In no other statute have police officers been designated as servants of the federal Crown nor are they members of the Public Service as defined by the *Public Service Employment Act*¹⁵ or the *Public Service Staff Relations Act*¹⁶ and Schedule I.

Plaintiffs' counsel, therefore, in addition to arguing the desirability under contemporary conditions of holding some principal or mandator liable in all cases for the tort of police officers, is forced to base his contentions on the obiter conclusions in the *Plante, Hébert* and *Roy* cases which merely dealt with the liability or non-liability of the municipal corporation employing them. In support of the use of obiter statements, he refers to an article in the July 1972 issue of the *Israel Law Review*, Vol. 7, No. 3 at page 342 in which Laskin J., as he then was, stated:

In legislation, above all else, a court has a manifestation of the "popular will"; and it is safe enough to say that interpretation should reflect as much concern with realizing the object or purpose of the enactment as with its literal expression.

Judicial law-making is a quieter process than that through which a legislative assembly makes law. There is no prior announcement of impending change in the law, save as it may be discerned from previous decisions.

And again at page 343:

There is, however, another technique, a much older one than prospective overruling, by which judges, especially in appellate courts, give advance notice of pending changes in judicial law. This is through *obiter dicta* which are not determinative of the case in which they are uttered but which, to the degree to which they are emphasized, enable subsequent cases to be decided on a new legal basis.

And at page 344:

The judge is not simply a stylist; he is also a craftsman who is expected to understand that what he says may not only decide the case at hand but may have implications for associated or even different branches of the law.

désignés en tant que préposés de la Couronne fédérale en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁴. Aucune autre loi ne désigne des agents de police comme préposés de la Couronne fédérale et ceux-ci ne sont d'ailleurs pas membres de la Fonction publique telle que définie par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*¹⁵ et dans la *Loi sur les relations du travail dans la Fonction publique*¹⁶ et l'annexe I.

b Ainsi, en plus de plaider qu'il serait souhaitable, dans le contexte actuel, de retenir la responsabilité d'un commettant ou mandant dans tous les cas de délit civil commis par des agents de police, l'avocat des demandeurs se voit contraint de fonder ses arguments sur des obiter des arrêts *Plante, Hébert* et *Roy*, arrêts qui traitaient simplement de la responsabilité ou de la non-responsabilité des corporations municipales employant les policiers. Pour justifier l'utilisation des obiter, il cite un article paru dans le numéro de juillet 1972 de la *Israel Law Review*, Vol. 7, N° 3 à la p. 342. Dans cet article le juge Laskin, maintenant juge en chef, déclare:

e [TRADUCTION] Dans la législation, un tribunal fait face au premier chef, à une expression de la «volonté populaire»; on peut dire à coup sûr que l'interprétation doit tendre tout autant vers l'accomplissement du but ou de l'objet de la législation que vers son application littérale.

f Le droit jurisprudentiel est issu d'un processus plus discret que la loi votée par une assemblée législative. On n'annonce pas à l'avance le changement imminent de la loi, bien qu'on puisse parfois l'anticiper à partir des précédents.

Et à la page 343:

g [TRADUCTION] Il existe cependant une autre technique, beaucoup plus ancienne que les revirements possibles de jurisprudence, par laquelle les juges, surtout dans les cours d'appel, signalent à l'avance les changements imminents du droit jurisprudentiel. Il s'agit des *obiter dicta*. Ces derniers ne sont pas déterminants dans l'affaire où on les présente, mais, selon qu'ils sont plus ou moins mis en relief, ils permettent d'asseoir des décisions ultérieures sur de nouvelles bases juridiques.

Et à la page 344:

i [TRADUCTION] Le juge n'est pas simplement un styliste; c'est aussi un artisan à qui l'on demande de comprendre que ce qu'il dit va non seulement servir à trancher le litige en cause, mais aussi influencer des domaines voisins, ou même peut-être tout à fait différents, du droit.

¹⁴ R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.).

¹⁵ R.S.C. 1970, c. P-32.

¹⁶ R.S.C. 1970, c. P-35.

¹⁴ S.R.C. 1970, c. 10 (2° Supp.).

¹⁵ S.R.C. 1970, c. P-32.

¹⁶ S.R.C. 1970, c. P-35.

Counsel for plaintiffs also refers to an article by Justice Witkon of the Supreme Court of Israel, also in the *Israel Law Review*, 1967, at pages 479-80, note 20, in which he states:

As regards obiter dicta, I would suggest that they are of two different kinds, those which are gratuitously thrown in and have, at best, persuasive influence, and those which are stated as a necessary corollary to the ratio decidendi of the case. Disregard of the latter kind of obiter dictum is tantamount to a denial of the precedent itself.

Certainly, in deciding that the municipal corporation was not liable for the acts of its police constables save for the enforcement of municipal by-laws or in the event that they had ratified and approved these acts, the higher courts in the cases of *Plante*, *Hébert* and *Roy* (*supra*) did go very far in implying that they were acting as agents for several principals or mandators at the same time and that each of these principals or mandators would be responsible for their tortious acts to the extent that they were acting as their agents. I do not believe that the higher courts can be said to have definitively considered and dealt with the question of whether a municipal police officer when enforcing the criminal law thereby automatically must be considered as acting at the time as an agent of the Crown in right of Canada, and I have reached the conclusion that the police officers in question were not acting as agents of the Crown in right of Canada so as to engage its responsibility within the meaning of section 3(1) of the *Crown Liability Act*. The question must therefore be answered in the negative. As the question has never been raised before there will be no costs on the motion.

L'avocat des demandeurs cite également un article du juge Witkon de la Cour suprême d'Israël, également paru dans la *Israel Law Review*, 1967, aux pp. 479-80, note 20, dans lequel il déclare:

[TRANSDUCTION] Je dirais qu'il existe deux sortes d'*obiter dicta*: ceux dont la présence dans l'arrêt n'est pas nécessaire et qui ont tout au plus un effet de persuasion et ceux qui figurent dans l'arrêt en tant que corollaire essentiel de la partie. Ne pas tenir compte de ce deuxième type d'*obiter dictum* revient à refuser de reconnaître le précédent.

Il est certain qu'en jugeant qu'une corporation municipale n'est pas responsable des actes commis par ses agents de police sauf dans l'application des règlements municipaux ou lorsque la municipalité a approuvé ou sanctionné les actes en question, les cours supérieures, dans les arrêts *Plante*, *Hébert* et *Roy* (précités) sont allées très loin en faisant entendre que les agents de police étaient mandataires de plusieurs commettants ou mandants en même temps et que chacun de ces commettants ou mandants était responsable des actes dommageables des policiers selon que ceux-ci agissaient comme leurs mandataires. Je ne pense pas que l'on puisse dire que les tribunaux supérieurs ont étudié et réglé de façon définitive la question de savoir si l'on doit automatiquement considérer un agent de police municipale comme mandataire de la Couronne du chef du Canada lorsqu'il s'occupe de l'application du droit criminel et j'en conclus que les officiers de police en question n'agissaient pas en tant que mandataires de la Couronne du chef du Canada de façon à engager la responsabilité de celle-ci au sens de l'article 3(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. On doit donc trancher la question par la négative. Étant donné que cette question n'a jamais été soulevée auparavant, il ne sera accordé aucuns dépens pour cette requête.