

ARTHUR ROY (*Plaintiff*)APPELLANT;

AND

THE MUNICIPAL CORPORATION
OF THE CITY OF THETFORD
MINES AND GEORGES DOYON }
(*Defendants*) } RESPONDENTS.

1954
*Apr. 6
*May 19
*Jun 21

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH, APPEAL SIDE,
PROVINCE OF QUEBEC

*Municipal corporation—Liability—Arrest by municipal police officers—
Detention without warrant—Search-warrant—Search performed with
great publicity—Whether police officers acting for municipality or as
agents of the peace—Whether municipality ratified the acts of the
officers—Article 1727 C.C.*

Under the denunciation of a citizen, the appellant was arrested and detained without warrant by police officers of the municipality of Thetford Mines for alleged public indecency. Because he was suspected of being the author of certain obscene writings, a search of his house to find evidence was made. The search was performed with much display of police force and consequently with great publicity. The search was unsuccessful. He was later charged with vagrancy and acquitted.

The appellant then brought action in damages against the constable who had laid the charge and had applied for the search-warrant and against the municipality on account of the acts of that constable and all others who had taken part in the events. The action was dismissed by the trial judge and by a majority in the Court of Appeal. The appellant now contends that, in the joint defence produced by the constable and the municipality, the latter ratified, by virtue of Article 1727 C.C., the acts of its officers while attempting to justify them.

Held: The appeal should be dismissed.

*PRESENT: Rinfret C.J. and Taschereau, Estey, Cartwright and Fauteux JJ.

1954
 —
 ROY
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 —

Per Rinfret C.J.: It was neither alleged nor established that the actions of the officers had been authorized by the municipality. The defence did not constitute an approbation nor a ratification of their actions under Art. 1727 C.C. It constituted simply an alternative defence.

Per Taschereau, Estey, Cartwright and Fauteux JJ.: As to the constable. The illegality of the detention was conceded but the evidence did not show that he had had any part in it, and furthermore it showed that he had been justified in laying the charge of vagrancy and in having applied for the search-warrant.

Assuming that in law the publicity given to the execution of the search-warrant could, in the circumstances of this case, give rise to an action in damages, the evidence did not establish that in fact the damage of which the appellant complained in this respect differed substantially from the one which could have resulted as well as from the accusation well founded in law as from a normal execution of the search-warrant equally well founded in law.

As to the municipality. The officers were not acting as agents of the municipality but as agents of the peace, enforcing the provisions of the Criminal Code. It had not been alleged nor established that the municipality authorized their actions nor was there any evidence that it ratified them.

APPEAL from the judgment of the Court of Queen's Bench, appeal side, province of Quebec (1), affirming, Galipeault C.J.A. and St. Jacques J.A. dissenting, the dismissal of an action in damages against a municipality arising out of the arrest and detention of the appellant.

R. G. Taschereau and G. Roberge for the appellant.

L. Drolet Q.C. for the respondents.

The CHIEF JUSTICE: A la suite d'une première audition, la Cour en était arrivée à la conclusion que cet appel n'était pas justifié, soit à l'encontre de l'intimé Georges Doyon, soit à l'encontre de la Corporation de la Cité de Thetford Mines. Cependant, l'affaire avait été prise en délibéré et au cours de ce délibéré la question s'est présentée de savoir si la Cité de Thetford Mines ne pouvait pas être recherchée en responsabilité à raison du fait qu'elle pouvait être considérée comme ayant autorisé, approuvé ou adopté les actes des officiers de police responsables à l'égard de l'appellant Roy.

Comme le procureur de la Cité de Thetford Mines n'avait pas été appelé à exposer ses points de vue sur ce sujet particulier, la Cour a cru préférable d'ordonner une réaudition afin d'entendre son argumentation sur cette question.

A la suite de cette réaudition, je suis demeuré convaincu que la responsabilité de la Cité ne saurait être engagée sous ce rapport.

L'appelant a intenté son action en alléguant que les officiers de police qui avaient agi étaient les employés de la Cité et que cette dernière était responsable à raison des actes de ses préposés.

Doyon et la Cité ont produit un plaidoyer commun. Ils ont spécifiquement nié le paragraphe de la déclaration où il était allégué que les officiers de police avaient agi en leur qualité d'employés de la Cité et dans l'exercice de leurs fonctions.

En outre, aux paragraphes 18 et 19 du plaidoyer, il fut allégué que Doyon, dans cette affaire, avait agi comme agent de la paix et que "la Cité de Thetford Mines ne saurait être responsable des actions de son agent ou de ses agents en pareille circonstance". Ce plaidoyer affirme, de plus, que "tous les agents de la paix qui ont été mêlés à l'arrestation et au mandat de recherches, tel que dit ci-dessus, ont agi de bonne foi, sans malice et avec cause raisonnable et probable et nullement dans le but de faire tort à la réputation du demandeur".

L'honorable juge de première instance a jugé en fait que les événements qui s'étaient déroulés le soir du 8 avril 1948 présentaient des circonstances suffisantes pour porter les autorités policières de la Cité de Thetford Mines à croire à la vérité des faits qui leur avaient été dénoncés; que le chef de police avait agi prudemment sur la plainte de Lionel Lagueux et de sa femme; que Doyon, agissant sur les instructions de son chef, était justifiable de porter une plainte contre le demandeur; et que les autorités policières de la Cité avaient agi avec prudence et circonspection avant de demander la levée d'un mandat de perquisition chez le demandeur. L'honorable juge ajoute même qu'il était difficile pour les autorités policières d'agir plus prudemment et que "les circonstances de la cause démontraient que Doyon avait agi sans malice, avec cause probable, de bonne foi et ayant en mains des faits lui permettant de croire raisonnablement à la vérité de la dénonciation; et ce dans les deux cas".

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Rinfret C.J.

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Rinfret C.J.

La majorité de la Cour du Banc de la Reine (1) a confirmé ce jugement. Elle est arrivée à la même conclusion que la Cour Supérieure et plus spécialement elle a exprimé l'avis que le dossier démontrait que les agents dont le demandeur-appelant se plaignait avaient agi en leur qualité d'agents de l'Etat et qu'ils ne pouvaient dès lors engager la responsabilité de la Corporation intimée.

Sur ce dernier point, la majorité de la Cour s'est inspirée de la doctrine exposée par la même Cour d'appel dans la cause de *La Cité de Montréal v. Plante* (2). En particulier, l'honorable juge Rivard, dans cette dernière cause, avait dit au cours de ses raisons (p. 148) :

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'Etat, 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'Etat.

Le jugement de *La Cité de Montréal v. Plante* fut approuvé par la Cour Suprême du Canada, entre autres, dans la cause de *Hébert v. la Cité de Thetford Mines* (3). Dans cette affaire (p. 430), cette Cour déclarait que "les principes qui doivent nous guider sont exposés d'une façon précise et complète" et qu'il serait inutile d'ajouter quoi que ce soit à ce qui avait été dit par les juges de la Cour du Banc du Roi re: *La Cité de Montréal v. Plante*.

Sans doute, le jugement poursuit en référant à la décision de la même Cour dans *Doolan v. Corporation of Montreal* (4), mais ce dernier arrêt n'y était mentionné que parce que le procureur de l'appelant l'avait cité. Il y est clairement indiqué que le jugement que notre Cour a tenu à approuver était uniquement celui de *La Cité de Montréal v. Plante*.

On cite dans la cause de *Plante* ce passage (pp. 137 et 150) où il y était dit :

... qu'une corporation municipale est aussi responsable de l'acte dommageable commis par ses officiers de police, même si ceux-ci agissent comme gardiens de la paix, lorsqu'elle a autorisé, approuvé ou adopté cet acte.

(1) Q.R. [1951] K.B. 551.

(3) [1932] S.C.R. 424.

(2) Q.R. (1923) 34 K.B. 137.

(4) (1868) 13 L.C. 71.

Or, en l'espèce qui est actuellement devant nous, il n'est ni allégué ni prouvé que la Corporation intimée a autorisé les actes reprochés aux agents de la paix.

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Rinfret C.J.

L'appelant a voulu soumettre, cependant, qu'elle les avait approuvés ou adoptés. Sur ce point, il a invoqué certains passages dans les raisons des honorables juges dissidents. Ces passages, cependant, ne résultent pas de la preuve. Ils s'appuient, je le répète, sur les paragraphes 18 et 19 du plaidoyer. Il m'est impossible de donner cette interprétation aux deux paragraphes en question.

Le paragraphe 18 nie toute responsabilité à raison des actions des agents qui ont agi dans cette affaire et qui ont été mêlés à l'arrestation et au mandat de recherches. D'autre part, le paragraphe 19 se contente d'ajouter que ces agents "ont agi de bonne foi, sans malice et avec cause raisonnable et probable et nullement dans le but de faire tort à la réputation du demandeur".

En tout respect, cette affirmation du plaidoyer ne constitue ni l'approbation ni l'adoption des actes de ces agents; encore moins comporte-t-elle une ratification. Il s'agit là tout simplement de l'un de ces modes de plaidoiries qui se rencontrent fréquemment dans la procédure de la province de Québec et qui constituent simplement une défense alternative. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que Doyon et la Corporation ont, comme nous l'avons signalé, produit un plaidoyer commun et il fallait bien que Doyon mit dans ce plaidoyer tous ses moyens de défense à l'effet qu'il avait agi avec prudence et avec cause raisonnable et probable. Mais, je ne vois pas, pour ma part, ce qui pouvait empêcher la Corporation intimée, après avoir nié que les agents étaient alors ses préposés et dans l'exercice de leurs fonctions, comme employés de la Cité, d'ajouter, pour en avoir le bénéfice, qu'à tout événement les agents eux-mêmes, même s'ils devaient être considérés comme préposés de la Cité, avaient agi avec cause raisonnable et probable.

Et c'est tout ce que comporte le paragraphe 19 du plaidoyer. Il n'adopte pas leurs actes; il ne les approuve pas; il se contente d'invoquer pour le propre compte de la Corporation intimée que ces agents n'ont en aucune façon commis des actes répréhensibles et susceptibles d'entraîner une responsabilité en dommages.

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Rinfret C.J.

Comme on l'a fait remarquer lors de la réaudition, il était prudent pour la Corporation de la Cité d'invoquer les deux moyens de défense: premièrement, celui qui consiste à dire que les agents de police n'avaient pas agi comme ses préposés dans l'exercice de leurs fonctions municipales; deuxièmement, que, même dans ce cas, ils n'avaient rien fait qui pouvait constituer une responsabilité en dommages. Et je ne vois pas en quoi le fait d'avoir invoqué ces deux moyens peut être considéré comme une approbation ou une adoption des actes qu'on leur reproche.

Je suis donc d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

The judgment of Taschereau, Estey, Cartwright and Fauteux JJ. was delivered by:—

FAUTEUX J.:—Les faits donnant lieu au présent litige peuvent se résumer comme suit:—Vers la fin de l'après-midi du 8 avril 1948, le sergent Blais, en devoir au poste de police de la municipalité intimée, était informé, au téléphone, par un citoyen, que l'épouse d'icelui venait de voir un inconnu exposant publiquement sa personne dans une certaine rue de la cité. Accompagné du constable Martin, le sergent Blais se rendit immédiatement à l'endroit signalé, y rencontra l'informateur lequel pointa, sur la rue, l'appelant comme étant l'auteur du délit. Avec ces informations, les agents interpellèrent Roy, l'invitèrent à monter dans leur voiture pour aller au poste; ce à quoi l'appelant consentit. Prévenu de ces faits, le chef de police Lamonde—par ailleurs, déjà saisi de plaintes à l'effet que, sous le couvert de l'anonymat, un individu envoyait par la poste des pornographies et des écrits obscènes—demanda aux constables de faire écrire une lettre par l'appelant afin d'en obtenir l'écriture et la comparer avec ces écrits anonymes en possession de la police. L'appelant se prêta à cette autre requête mais, sur son refus de signer la lettre qu'il écrivit, on ordonna sa détention au poste où il demeura incarcéré jusqu'au lendemain à onze heures de l'avant-midi. C'est alors que, sur les instructions du chef Lamonde, et après avoir été mis au courant des faits précités et d'autres relatifs à l'identification de l'appelant comme auteur du délit sur la rue, le sous-chef de la cité, Doyon, logea contre ce dernier une plainte de vagabondage. La lettre écrite par Roy et les écrits anonymes furent envoyés au bureau de la

Sûreté provinciale à Québec pour y être l'objet d'une expertise en écriture. L'expert de la Sûreté confirma l'opinion déjà formée par les officiers de police de l'intimée, à l'effet que l'appelant était bien l'auteur de ces écrits; et, avec l'expectative d'y trouver des preuves corroborant cette opinion, cet officier de la Sûreté provinciale recommanda au chef Lamonde de perquisitionner au domicile de l'appelant et lui suggéra, enfin, le concours de sa participation dans l'exécution du mandat de recherches. Sur ce, et à la dénonciation du sous-chef Doyon, un mandat à cette fin fut obtenu et exécuté avec plus de déploiement—et, par conséquent, plus de publicité—qu'il ne paraissait nécessaire, par deux officiers de la Sûreté provinciale, dont l'expert en écriture, et trois officiers de la cité, dont Doyon. Ces recherches furent vaines; et il n'appert pas du dossier que suite ait été donnée à cette incidence de l'affaire. Quant à l'accusation de vagabondage, après que plusieurs mois furent écoulés, elle fut considérée et la plainte fut renvoyée. D'où l'action en dommages de l'appelant contre le sous-chef Doyon et contre la municipalité à raison des actes de ce dernier et des autres agents de la cité ayant participé dans les événements ci-dessus.

Dans une défense conjointe, où l'on s'est abstenu de toute référence à l'innocence ou à la culpabilité de Roy, on plaïda d'abord, tant à la défense de Doyon qu'à celle de la municipalité, que tous ces agents de la paix avaient "agi de bonne foi, sans malice et avec cause raisonnable et probable et nullement dans le but de faire tort à la réputation du demandeur" et, de plus, et spécialement à la défense de la municipalité, que la responsabilité de celle-ci ne pouvait être engagée par ces actes des agents de la paix.

Sur le mérite de l'action contre Doyon, cette Cour, lors d'une réaudition pour considérer celui de l'action contre la municipalité, a déjà indiqué concourir avec le Juge de première instance et ceux de la majorité de la Cour d'Appel (1), dans la conclusion que l'action était mal fondée. A ce sujet, il suffit de dire que le dossier, d'une part, ne révèle aucune participation de Doyon à cette détention sans mandat—détention dont l'illégalité fut concédée par le procureur des intimés—et, d'autre part, justifie Doyon d'avoir logé la plainte pour vagabondage et demandé

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Fauteux J.

(1) Q.R. [1951] K.B. 551.

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Fauteux J.

l'émission du mandat de recherches. Quant à la publicité donnée à l'exécution de ce mandat par ce déploiement d'activités policières, assumant qu'en droit ceci puisse, dans les circonstances de cette cause, donner lieu à une action en dommages contre Doyon, je ne puis voir que le dossier établisse, en fait, que le dommage dont l'appelant se plaint de ce chef soit, dans son principe ou sa mesure, substantiellement différent de celui pouvant lui résulter, tant du fait de l'accusation légalement logée contre lui, que du fait d'une exécution normale de ce mandat de perquisition, en droit également justifiée.

Sur le mérite de l'action contre la municipalité. Les principes de droit touchant la question de la responsabilité des corporations municipales à raison des actes de leurs officiers de police sont précis. Généralement, et comme tout commettant ou mandant, une corporation municipale répond du dommage causé par la faute commise par ses préposés ou mandataires, alors qu'agissant dans l'exécution et limites des fonctions qu'elle-même leur a assignées. Aussi bien, engage la responsabilité de la corporation, l'acte fautif et dommageable que le policier municipal commet dans l'exécution et les limites de ces fonctions qu'elle-même lui donne et dont la principale est, évidemment, celle d'assurer l'observance des réglementations locales. 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. *Hébert v. La cité de Thetford-Mines* (1).

En l'espèce, il est certain qu'en procédant à cette détention de Roy sans mandat d'arrêt, en logeant contre lui l'accusation de vagabondage et en obtenant et exécutant un mandat de recherches à son domicile, tous ces officiers de police de la cité, participant dans chacun de ces événements, agissaient, non dans l'exécution et les limites des fonctions

(1) [1932] S.C.R. 424.

à eux données par la cité intimée, mais bien dans l'exécution et les limites de ce mandat légal, qu'au titre d'agents de la paix, ils ont reçu de l'Etat. De ce chef, la corporation intimée ne peut être responsable.

1954
 Roy
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Fauteux J.

Sans doute, et ainsi qu'il a été décidé dans *Plante v. La cité de Montréal* (1), une corporation municipale peut, notwithstanding le principe ci-dessus, devenir responsable de ces actes des agents de la paix, commis alors qu'agissant dans l'exécution du mandat légal précité, si elle a, expressément ou implicitement, autorisé ces actes. C'est qu'en ce faisant, la corporation elle-même ajoute aux fonctions normales de ces policiers. En l'espèce, il n'a été ni allégué ni prouvé que la corporation intimée ait autorisé les actes reprochés.

Mais l'appelant, invoquant, en somme, le principe établi au deuxième paragraphe de l'art. 1727 C.C., prescrivant que "le mandant est aussi responsable des actes qui excèdent les limites du mandat, lorsqu'il les a ratifiés expressément ou tacitement", soumet qu'en plaidant et cherchant à établir que tous ces agents de la paix avaient "agi de bonne foi, sans malice et avec cause raisonnable et probable et nullement dans le but de faire tort à la réputation du demandeur", la corporation intimée a, par cette tentative de justification, ratifié ces actes. Suivant le Vocabulaire Juridique d'Henri Capitant, "La ratification est un acte juridique unilatéral par lequel une personne *prend pour son compte*, en ce qui concerne tant les droits que les obligations qui en découlent, une opération juridique *faite pour elle et en son nom*, par quelqu'un qui n'en avait pas reçu le pouvoir." Cette définition manifeste avec justesse la véritable portée de la disposition précitée de l'art. 1727 C.C. Aussi bien, et tenant compte qu'en principe, les sergents de ville, engagés dans la poursuite des offenses criminelles, agissent en exécution du mandat leur venant de l'Etat et qu'en fait, rien dans l'espèce n'indique qu'on ait dérogé à ce principe, je ne vois pas qu'on puisse dire que les actes reprochés aient été faits *pour et au nom* de la corporation intimée, ou qu'en tentant de les justifier par la plaidoirie et la preuve, elle les ait *pris pour son compte*, dans le sens qu'il faut donner à ces expressions, tant dans la définition ci-dessus que dans la disposition invoquée par l'appelant.

(1) Q.R. (1923) 34 K.B. 137.

1954
 ROY
 v.
 THE CITY OF
 THETFORD
 MINES
 Fauteux J.

Ces considérations suffisent pour distinguer la présente cause de celle de *Plante v. La cité de Montréal*, dont les raisons du jugement de la Cour d'Appel, en tant que pertinentes à la détermination de la cause d'*Hébert v. La cité de Thetford-Mines*, furent approuvées par cette Cour. Et elle se distingue également de la cause de *Doolan v. Corporation of Montreal*,—également mentionnée par cette Cour dans *Hébert v. La cité de Thetford-Mines*,—où le principe ci-dessus de la non-responsabilité des corporations municipales pour les actes commis par les sergents de ville en exécution du mandat qu'ils reçoivent de l'État, n'avait pas été plaidé et où, de plus, on alléguait, ainsi qu'il appert aux raisons de M. le Juge Mackay, que les actes reprochés aux constables de la cité avaient été commis par les employés de la cité dans l'exécution du mandat qu'elle leur avait donné.

En conséquence, l'action dirigée contre la municipalité est, en l'espèce, également non fondée.

Je renverrais l'appel avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: *Talbot & Roberge.*

Solicitor for the respondents: *L. Drolet.*
