

Board of Police Commissioners of the City of Regina *Appellant*

v.

Regina Police Association Inc. and Greg Shotton *Respondents***INDEXED AS: REGINA POLICE ASSN. INC. v. REGINA (CITY) BOARD OF POLICE COMMISSIONERS****Neutral citation: 2000 SCC 14.**

File No.: 26871.

1999: November 12; 2000: March 2.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Major, Bastarache, Binnie and Arbour JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Labour law — Jurisdiction of arbitrator — Competing statutory regimes — Police officer — Disciplinary matters — Police officer resigning rather than facing discipline proceedings — Chief of Police refusing to accept officer's withdrawal of resignation — Union grieving decision under collective agreement and requesting arbitration — Matters of discipline and dismissal dealt with by adjudicative bodies set up under the Saskatchewan Police Act, 1990 and Regulations — Whether arbitrator had jurisdiction to hear dispute — Application of Weber test.

A police officer resigned rather than face disciplinary action. He later withdrew his resignation, but the Chief of Police refused to accept the withdrawal. The officer's union filed a grievance under the collective agreement and eventually requested arbitration. The arbitrator held that she did not have jurisdiction to decide the dispute since matters of police discipline and dismissal were governed by the *Saskatchewan Police Act, 1990* and Regulations and came within the jurisdiction of the adjudicative bodies created under that legislation. The Court of Queen's Bench dismissed the union's application to quash that decision, but a majority of the Court of Appeal reversed it on appeal.

Held: The appeal should be allowed.**Board of Police Commissioners de la ville de Regina** *Appelant*

c.

Regina Police Association Inc. et Greg Shotton *Intimés***RÉPERTORIÉ: REGINA POLICE ASSN. INC. c. REGINA (VILLE) BOARD OF POLICE COMMISSIONERS****Référence neutre: 2000 CSC 14.**

N° du greffe: 26871.

1999: 12 novembre; 2000: 2 mars.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Major, Bastarache, Binnie et Arbour.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Droit du travail — Compétence d'un arbitre — Régimes législatifs concurrents — Policier — Affaires disciplinaires — Policier ayant démissionné plutôt que de faire l'objet de procédures disciplinaires — Retrait de la démission du policier refusé par le chef de police — Grief déposé par le syndicat conformément à la convention collective et demande d'arbitrage — Questions de discipline et de renvoi relevant des instances décisionnelles créées sous le régime de la Police Act, 1990 de la Saskatchewan et de son règlement d'application — L'arbitre avait-elle compétence pour entendre le litige? — Application du critère établi dans l'arrêt Weber.

Un policier a démissionné plutôt que de faire l'objet d'une procédure disciplinaire. Il a par la suite retiré sa démission, mais le chef de police a refusé d'accepter le retrait. Le syndicat du policier a déposé un grief en vertu de la convention collective et a, par la suite, sollicité un arbitrage. L'arbitre a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour statuer sur le litige puisque les questions de discipline et de renvoi de policiers étaient régies par *The Police Act, 1990* de la Saskatchewan et son règlement d'application et relevaient de la compétence des instances décisionnelles créées sous le régime de ces textes législatifs. La Cour du Banc de la Reine a rejeté la demande du syndicat en annulation de cette décision, mais la Cour d'appel à la majorité a infirmé cette décision.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

The test set out in *Weber* determines the issue in this case and applies equally when deciding which of two competing statutory regimes should govern a dispute. If the essential character of a dispute arises either explicitly or implicitly from the interpretation, application, administration or violation of a collective agreement, the dispute is within the sole jurisdiction of an arbitrator. To determine whether the dispute in this case arose out of the collective agreement, the nature of the dispute and the ambit of the collective agreement must be considered. Looking at the nature of the dispute, one must determine its essential character, which is based upon the factual context in which it arose, not its legal characterization. The key question is whether, in its factual context, the essential character of the dispute arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. In the circumstances of this case, the issue is whether the legislature intended the dispute to be governed by the collective agreement or by *The Police Act, 1990* and Regulations.

Here, the arbitrator had no jurisdiction to decide the dispute. The dispute clearly centred on discipline. The informal resolution of the disciplinary matter did not change its essential character. Looking at the ambit of the collective agreement, it is clear that the dispute between the parties did not arise, either explicitly or inferentially, from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement. The legislature intended *The Police Act, 1990* and Regulations to be a complete code for the resolution of disciplinary matters involving members of the police force. It is public policy that police boards have exclusive responsibility for maintaining an efficient police force, an integral part of which is the ability to discipline members. No discretion exists to select another legal mechanism, like arbitration, to proceed against a police officer on a disciplinary matter. Nor can the collective agreement be interpreted in a way to offend the legislative scheme set out in *The Police Act, 1990* and Regulations. Jurisdictional issues must be decided in a manner consistent with the statutory schemes governing the parties. Even if *The Police Act, 1990* and Regulations do not expressly provide for the disciplinary action taken in this case, the action may still arise inferentially from the disciplinary scheme provided and, under a liberal inter-

Le critère établi dans l'arrêt *Weber* est déterminant quant à la question en l'espèce et s'applique également quand il faut déterminer lequel de deux régimes législatifs concurrents devrait régir le litige. Si l'essence du litige découle expressément ou implicitement de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective, l'arbitre a compétence exclusive pour statuer sur le litige. Pour déterminer si le litige en l'espèce résulte de la convention collective, il faut tenir compte de la nature du litige et du champ d'application de la convention collective. L'examen de la nature du litige vise à en déterminer l'essence; cette détermination s'effectue compte tenu non pas de la qualification du litige sur le plan juridique, mais du contexte factuel dans lequel il est né. La question clé est de savoir si l'essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. Dans les circonstances de l'espèce, il faut se demander si le législateur a voulu que le litige soit régi par la convention collective ou par *The Police Act, 1990* et le Règlement.

En l'espèce, l'arbitre n'avait pas compétence pour juger le litige, qui portait clairement sur la discipline. Le règlement informel de ce litige disciplinaire n'en a pas modifié l'essence. Un examen du champ d'application de la convention collective montre clairement que le litige opposant les parties ne découlait pas, expressément ou implicitement, de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective. Le législateur voulait que *The Police Act, 1990* et le Règlement constituent un code complet pour le règlement des affaires disciplinaires mettant en cause des membres du corps policier. Il s'agit d'une politique gouvernementale selon laquelle les commissions de police détiennent la responsabilité exclusive du maintien d'un corps de police efficace, et le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires aux membres fait partie intégrante de cette responsabilité. Il n'existe aucun pouvoir discrétionnaire de choisir un autre mécanisme juridique, tel que l'arbitrage, pour poursuivre un policier relativement à une question de discipline. Par ailleurs, la convention collective ne peut pas être interprétée d'une manière qui porte atteinte au régime législatif établi dans *The Police Act, 1990* et le Règlement. Les questions de compétence doivent être tranchées d'une manière qui soit conforme au régime législatif régissant les parties. Même si *The Police Act, 1990* et le Règlement ne prévoient pas expressément la mesure disciplinaire qui a été prise en l'espèce, celle-ci peut néanmoins relever implicitement du régime disciplinaire qui a été prévu, et, conformément à une interprétation

pretation of the legislation, the Saskatchewan Police Commission would have jurisdiction to hear the dispute.

libérale de la loi, la Saskatchewan Police Commission aurait compétence pour entendre le litige.

Cases Cited

Applied: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; **referred to:** *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Re Proctor and Sarnia Board of Commissioners of Police* (1979), 99 D.L.R. (3d) 356, rev'd [1980] 2 S.C.R. 727; *Mitchell v. Board of Police Commissioners of the City of Moose Jaw, Saskatchewan Police Commission*, August 26, 1992.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; **arrêts mentionnés:** *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704; *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Re Proctor and Sarnia Board of Commissioners of Police* (1979), 99 D.L.R. (3d) 356, inf. par [1980] 2 R.C.S. 727; *Mitchell c. Board of Police Commissioners of the City of Moose Jaw, Saskatchewan Police Commission*, 26 août 1992.

Statutes and Regulations Cited

Municipal Police Discipline Regulations, 1991, R.S.S., c. P-15.01, Reg. 4, [am. Sask. Reg. 76/97].
Police Act, 1990, S.S. 1990-91, c. P-15.01, Part IV, ss. 60, 61, 66, 69.
Trade Union Act, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 25(1) [rep. & sub. 1994, c. 47, s. 13(1)].

Lois et règlements cités

Municipal Police Discipline Regulations, 1991, R.S.S., ch. P-15.01, Reg. 4, [mod. Sask. Reg. 76/97].
Police Act, 1990, S.S. 1990-91, ch. P-15.01, Partie IV, art. 60, 61, 66, 69.
Trade Union Act, R.S.S. 1978, ch. T-17, art. 25(1) [abr. & rempl. 1994, ch. 47, art. 13(1)].

Authors Cited

Ceyssens, Paul. *Legal Aspects of Policing*. Toronto: Earls court Legal Press, 1994 (loose-leaf updated July 1999, Update 8).

Doctrine citée

Ceyssens, Paul. *Legal Aspects of Policing*. Toronto: Earls court Legal Press, 1994 (feuilles mobiles mises à jour en juillet 1999, envoi n° 8).

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1998), 163 D.L.R. (4th) 145, [1999] 2 W.W.R. 1, [1998] S.J. No. 553 (QL), allowing the union's appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench, dismissing an application to quash the decision of an arbitrator. Appeal allowed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (1998), 163 D.L.R. (4th) 145, [1999] 2 W.W.R. 1, [1998] S.J. No. 553 (QL), qui a accueilli l'appel interjeté par le syndicat contre un jugement de la Cour du Banc de la Reine qui avait rejeté une demande en annulation de la décision d'un arbitre. Pourvoi accueilli.

Neil Robertson, for the appellant.

Neil Robertson, pour l'appelant.

Merrilee Rasmussen, Q.C., for the respondents.

Merrilee Rasmussen, c.r., pour les intimés.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu
par

BASTARACHE J. —

LE JUGE BASTARACHE —

I. Introduction

This appeal concerns the jurisdiction of an arbitrator to hear and determine a grievance arising from a resignation tendered by a member of the Regina Police Service to avoid disciplinary proceedings.

I. Introduction

Le présent pourvoi concerne la compétence d'un arbitre d'entendre et de juger un grief découlant de la démission donnée par un membre du corps de police de Regina afin d'éviter de faire l'objet de procédures disciplinaires.

II. Factual Background

The parties have agreed to the relevant facts in this case. The respondent, Greg Shotton was engaged as a member of the Regina Police Service in January 1977. He was promoted to the rank of Sergeant on April 19, 1995. On July 17, 1996, following events which are not at issue in this case, Sgt. Shotton was interviewed by members of the Regina Police Internal Affairs division, and advised that he would be charged with discreditable conduct pursuant to *The Municipal Police Discipline Regulations, 1991*, R.R.S., c. P-15.01, Reg. 4 ("Regulations"). He was later informed that he could also be subject to dismissal proceedings pursuant to *The Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01 ("*The Police Act*").

II. Le contexte factuel

Les parties se sont mises d'accord sur les faits pertinents en l'espèce. Le corps de police de Regina a engagé l'intimé Greg Shotton en janvier 1977. Il a été promu au grade de sergent le 19 avril 1995. Le 17 juillet 1996, à la suite d'événements qui ne sont pas en cause en l'espèce, des membres de la division des affaires internes de la police de Regina ont interrogé le sergent Shotton et l'ont informé qu'il serait inculpé de conduite déshonorante aux termes de *The Municipal Police Discipline Regulations, 1991*, R.R.S., ch. P-15.01, Reg. 4 («Règlement»). Il a par la suite été informé qu'il pouvait également faire l'objet d'une procédure de renvoi aux termes de *The Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, ch. P-15.01 («*The Police Act*»).

On November 7, 1996, Chief of Police Murray Langgard informed Sgt. Shotton that he intended to issue "Notices of Formal Discipline Proceedings" on two counts each of corrupt practice and discreditable conduct and that he would be seeking an order for dismissal in the event of a conviction. The Chief of Police also advised Sgt. Shotton that he would not be subject to disciplinary action if he resigned from the Regina Police Force. The Chief of Police gave Sgt. Shotton five days to consider his options, and suggested that he contact a lawyer and a representative of the respondent Regina Police Association ("Union") for advice.

Le 7 novembre 1996, le chef de police Murray Langgard a informé le sergent Shotton qu'il avait l'intention de délivrer des [TRADUCTION] «avis d'intention d'intenter des procédures disciplinaires» relativement à un chef de pratique de corruption et à un chef de conduite déshonorante, et qu'il solliciterait une ordonnance de renvoi s'il y avait déclaration de culpabilité. Le chef de police a également avisé le sergent Shotton qu'il ne ferait pas l'objet d'une action disciplinaire s'il démissionnait. Il lui a donné cinq jours pour examiner ses options, et lui a suggéré de consulter un avocat et un représentant de la Regina Police Association intimée («Syndicat»).

On November 12, 1996, Sgt. Shotton tendered his resignation in writing to the Chief of Police. The resignation was accepted and, as a result, the

Le 12 novembre 1996, le sergent Shotton a donné sa démission par écrit au chef de police. La démission a été acceptée et, en conséquence, les

1

2

3

4

discipline notices were not issued. From then on, Sgt. Shotton did not show up for work at the Regina Police Service. On November 27, 1996, Sgt. Shotton wrote to the Chief of Police, stating that "I hereby withdraw my letter of resignation dated November 12, 1996". On December 2, 1996, the Chief of Police replied in writing, refusing to accept the withdrawal.

- 5 In a letter to the Chief of Police dated November 29, 1996, the Union filed a grievance on behalf of Sgt. Shotton. The Chief of Police heard the grievance on January 23, 1997 and denied it. The Union appealed the decision to the appellant Board of Police Commissioners of the City of Regina ("Employer"). The Employer heard and refused the appeal. Subsequently, the Union requested that the grievance proceed to arbitration. Gene Anne Smith was appointed as the arbitrator to hear and decide the grievance.

III. Judicial History

- 6 The Employer raised a preliminary objection, stating that the grievance was beyond the jurisdiction of the arbitrator because the issue was not subject to the collective agreement.

- 7 The arbitrator examined the relevant provisions of *The Police Act* and of the collective agreement. She noted that Article 8 of the collective agreement, which governs grievances, states that the grievance provisions in the agreement are not intended to be used in any circumstances where the provisions of *The Police Act* and Regulations apply. Turning to the provisions of *The Police Act*, she noted that Part IV, along with the Regulations, provide a procedural scheme for both disciplinary action and dismissal for breach of discipline, unsuitability for police service or incompetence. In contrast, she noted, the collective agreement has no provisions limiting the grounds for dismissal of an employee, and no provision was directly engaged by the grievance.

avis de procédures disciplinaires n'ont pas été délivrés. Par la suite, le sergent Shotton ne s'est plus présenté au travail. Le 27 novembre 1996, il a envoyé une lettre au chef de police dans laquelle il a affirmé: [TRADUCTION] «Je retire par la présente ma lettre de démission datée du 12 novembre 1996». Le 2 décembre 1996, le chef de police lui a répondu par écrit qu'il n'acceptait par le retrait.

Dans une lettre envoyée au chef de police en date du 29 novembre 1996, le Syndicat a déposé un grief pour le compte du sergent Shotton. Le chef de police a entendu le grief le 23 janvier 1997 et l'a rejeté. Le Syndicat a interjeté appel de la décision devant l'appelant, le Board of Police Commissioners de la ville de Regina («Employeur»). L'Employeur a entendu l'appel et l'a rejeté. Subséquemment, le Syndicat a demandé que le grief soit soumis à l'arbitrage. Gene Anne Smith a été désignée comme l'arbitre chargée d'entendre et de juger le grief.

III. Les décisions des juridictions inférieures

L'Employeur a soulevé une objection préliminaire selon laquelle l'arbitre n'avait pas compétence pour statuer sur le grief parce que la question en litige n'était pas régie par la convention collective.

L'arbitre a examiné les dispositions pertinentes de *The Police Act* et de la convention collective. Elle a noté que l'article 8 de la convention collective, qui régit les griefs, prévoit que les dispositions de la convention collective relatives aux griefs ne sont pas censées être utilisées dans les cas où les dispositions de *The Police Act* et du Règlement s'appliquent. Abordant les dispositions de *The Police Act*, elle a signalé que la Partie IV de cette loi conjointement avec le Règlement prévoient un cadre procédural qui s'applique à la fois aux mesures disciplinaires et aux renvois pour manquement à la discipline, ainsi qu'aux cas d'inaptitude à exercer les fonctions de policier ou d'incompétence. Par contre, a-t-elle ajouté, la convention collective ne comporte aucune disposition limitant les motifs de renvoi d'un employé, et le grief ne fait intervenir directement ni l'une ni l'autre de ses dispositions.

The arbitrator concluded that there was no legislative intention, in relation to the provision of police services in Saskatchewan, to make arbitration under the collective agreement the exclusive forum for resolving employment issues. In her view, the legislature clearly intended that discipline and dismissal of a police officer for cause would be dealt with in accordance with the criteria and procedures set out in *The Police Act* and Regulations. Therefore, she concluded that the grievance and arbitration provisions of the collective agreement do not apply to such matters, and the proper and exclusive forum for resolving such disputes is provided in the statutory requirement for a hearing before either the Chief, an independent hearing officer, or the Saskatchewan Police Commission ("Commission"). The arbitrator noted that each of these adjudicators has specialized expertise in law enforcement matters.

The arbitrator turned to the essential character of the grievance before her to determine whether it fell within the scope of the collective agreement or within the provisions of *The Police Act* and Regulations. She rejected the Union's contention that the dispute was not about discipline or dismissal, but about whether Sgt. Shotton's resignation was valid. She emphasized that the resignation whose validity was at issue was tendered in a disciplinary context. To determine whether the resignation was valid would require an assessment of Sgt. Shotton's state of mind and of the reasonableness of his decision to tender his resignation. It would also require an assessment of the propriety of the actions of the Chief of Police in light of the statutorily mandated procedure to be followed in respect of disciplinary matters. The arbitrator found that none of these assessments could be made without considering the validity, strength and severity of the disciplinary charges that were being considered, or of the propriety of the Chief of Police's actions. These matters, however, related to internal discipline which is clearly within the expertise of the adjudicators provided for under *The Police Act* and Regulations. In her view, the issues raised were not governed by the

L'arbitre a conclu qu'il n'était aucunement dans l'intention du législateur, en ce qui concerne la prestation de services policiers en Saskatchewan, que l'arbitrage sous le régime de la convention collective constitue le mode exclusif de règlement des litiges liés à l'emploi. À son avis, le législateur voulait clairement que la discipline et le renvoi motivé d'un policier soient traités conformément aux critères et procédures établies dans *The Police Act* et le Règlement. Elle a donc conclu que les dispositions de la convention collective relatives aux griefs et à l'arbitrage ne s'appliquent pas à de telles causes, et que le tribunal approprié et exclusif pour statuer sur de tels litiges est prévu dans la loi, qui prescrit qu'une audience doit être tenue soit devant le chef, un agent d'audition indépendant ou la Saskatchewan Police Commission («Commission»). L'arbitre a noté que chacune de ces instances décisionnelles possède des compétences spécialisées dans les affaires relatives à la police.

L'arbitre s'est penchée sur l'essence du grief dont elle était saisie pour déterminer s'il était visé par la convention collective ou par les dispositions de *The Police Act* et du Règlement. Elle a rejeté la prétention du Syndicat selon laquelle le litige ne portait pas sur la discipline ou un renvoi, mais bien sur la validité de la démission du sergent Shotton. Elle a mis l'accent sur le fait que la démission dont la validité était en cause a été donnée dans un contexte disciplinaire. Une décision quant à la validité de la démission nécessiterait une évaluation de l'état d'esprit du sergent Shotton et du caractère raisonnable de sa décision de donner sa démission. Elle exigerait également une évaluation de la légitimité des mesures prises par le chef de police compte tenu de la procédure que la loi prescrit de suivre dans les affaires disciplinaires. L'arbitre a conclu que, pour effectuer ces évaluations, il fallait tenir compte de la validité, de la teneur et de la gravité des accusations d'infraction à la discipline examinées, ainsi que de la légitimité des mesures prises par le chef de police. Il s'agissait toutefois de questions de procédure interne, ce qui relève clairement de la compétence des instances décisionnelles prévues dans *The Police Act* et le Règlement. À son avis, les questions soulevées n'étaient

collective agreement and were not arbitrable. She thus declined to hear the grievance.

pas régies par la convention collective et n'étaient pas arbitrables. Elle a donc refusé d'entendre le grief.

- 10 Kyle J. of the Saskatchewan Court of Queen's Bench denied the Union's application for an order quashing the arbitrator's decision. He agreed in full with the reasons of the arbitrator.

Le juge Kyle de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a rejeté la demande du Syndicat sollicitant une ordonnance qui aurait annulé la décision de l'arbitre. Il a souscrit entièrement aux motifs de l'arbitre.

- 11 Jackson J.A., for the majority of the Saskatchewan Court of Appeal, disagreed with the analysis of the arbitrator and allowed the Union's appeal, finding that the arbitrator did have jurisdiction to hear and decide the grievance pursuant to the collective agreement: (1998), 163 D.L.R. (4th) 145.

Le juge Jackson, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour d'appel de la Saskatchewan, n'a pas accepté l'analyse de l'arbitre et a accueilli l'appel du Syndicat, concluant que l'arbitre avait compétence pour entendre et juger le grief en application de la convention collective: (1998), 163 D.L.R. (4th) 145.

- 12 Jackson J.A. characterized the central issue in the appeal as being the determination of the means by which the validity of Sgt. Shotton's resignation could be tested. In her view, the primary difficulty with the arbitrator's conclusion was that there was no mechanism for Sgt. Shotton to have the validity of his resignation tested under *The Police Act*. She examined the provisions of *The Police Act* and determined that on a plain reading of the statute Sgt. Shotton had no right to appeal to a hearing officer. She noted that the only individuals who could bring a matter to a hearing officer were those charged with disciplinary offences, or those individuals who had been subject to an order for dismissal, demotion, suspension, or some other measure on the grounds of unsuitability or incompetence, with reasons communicated in writing by the Chief. Sgt. Shotton was not charged with a disciplinary offence. She also found that there was no evidence that the Chief of Police made an order and communicated it in writing to Sgt. Shotton.

Selon le juge Jackson, l'appel portait principalement sur la détermination des moyens de juger de la validité de la démission du sergent Shotton. À son avis, le problème principal de la conclusion de l'arbitre était que *The Police Act* ne prévoyait aucun mécanisme d'évaluation de la validité de la démission du sergent Shotton. Elle a examiné les dispositions de *The Police Act* et conclu que, suivant le sens ordinaire de la loi, le sergent Shotton n'avait aucun droit d'appel devant un agent d'audition. Elle a noté que seules les personnes accusées d'infractions à la discipline ou ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi, de rétrogradation, de suspension, ou d'une autre mesure, pour cause d'inaptitude ou d'incompétence, assortie des motifs écrits de la décision du chef, pouvaient porter leur cause devant un agent d'audition. Le sergent Shotton n'a pas été inculpé d'une infraction à la discipline. Elle a également conclu que rien ne prouvait que le chef de police avait pris une ordonnance qu'il avait par la suite communiquée par écrit au sergent Shotton.

- 13 Jackson J.A. found that a hearing officer's or the Commission's jurisdiction is specifically articulated and based on the actions taken pursuant to the legislative provisions. In her view, when the actions taken by a chief of police are not provided for by the legislative provisions, *The Police Act* cannot apply, despite the fact that matters of disci-

Le juge Jackson a conclu que la compétence d'un agent d'audition ou de la Commission repose en particulier sur les mesures prises en vertu des dispositions législatives. À son avis, lorsque les mesures que prend un chef de police ne sont pas prévues dans les dispositions législatives, *The Police Act* ne peut pas s'appliquer, malgré le fait

pline and most matters of dismissal are exclusively governed by *The Police Act*.

Jackson J.A. proceeded to determine whether the arbitrator or the courts should take jurisdiction over the matter. She concluded that the jurisprudence of this Court confirmed that arbitration is the appropriate forum to resolve disputes which arise from the employment relationship. Since the issue of the validity of Sgt. Shotton's resignation arose in the employment context, the grievance procedure provided by the collective agreement was preferable to litigation before a court. The arbitrator's decision was quashed.

Vancise J.A., in dissent, disagreed with the majority's characterization of the issue on appeal. The fundamental issue, he found, was the jurisdiction of the arbitrator to hear the dispute, not the remedy that might be available to Sgt. Shotton. The central question, therefore, was whether the dispute between the parties arose out of the application, interpretation, administration or violation of the collective agreement. Vancise J.A. emphasized that it is not the legal characterization of the matter which is determinative of the issue, but whether the facts of the dispute fall within the ambit of the collective agreement. He also emphasized that members of the police force are governed by two regimes: the collective agreement governs the terms and conditions of employment for all matters except discipline, while *The Police Act* governs all matters of discipline including dismissal.

Vancise J.A. found that, following this Court's decisions in *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, and *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967, there were two steps to determining whether the arbitrator had jurisdiction to hear and decide Sgt. Shotton's grievance. The first step was to define the essential character of the dispute in the context of the facts.

que les affaires disciplinaires et la plupart des affaires de renvoi sont exclusivement régies par *The Police Act*.

Le juge Jackson s'est ensuite demandée si l'arbitre ou les tribunaux devraient exercer leur compétence dans l'affaire. Elle a conclu que la jurisprudence de notre Cour confirmait que l'arbitrage constituait le mode approprié de règlement des litiges qui découlent des relations du travail. Comme la question de la validité de la démission du sergent Shotton est survenue dans le contexte de l'emploi, la procédure de règlement des griefs prévue dans la convention collective était préférable au mode judiciaire de règlement des différends. La décision de l'arbitre a été annulée.

Le juge Vancise, dissident, n'a pas perçu la question soumise en appel de la même façon que les juges majoritaires. La question fondamentale, à son avis, portait sur la compétence de l'arbitre d'entendre le litige, et non pas sur le recours que pouvait tenter le sergent Shotton. La question centrale était donc de savoir si le litige entre les parties découlait de l'application, de l'interprétation, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective. Le juge Vancise a souligné que ce n'est pas la qualification de l'affaire sur le plan juridique, mais la réponse à la question de savoir si les faits du litige sont visés par la convention collective, qui est déterminante dans la présente affaire. Il a également fait ressortir que deux régimes régissent les membres du corps de police: la convention collective régit les conditions d'emploi dans tous les litiges, à l'exception de ceux relatifs à la discipline, alors que *The Police Act* régit tous les litiges relatifs à la discipline, y compris les renvois.

Le juge Vancise a conclu que, compte tenu des décisions de notre Cour dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, et *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967, il y avait deux étapes pour déterminer si l'arbitre avait compétence pour entendre et juger le grief du sergent Shotton. La première étape consistait à préciser l'essence du

14

15

16

The second step was to determine whether the dispute fell within the ambit or terms of the collective agreement. He found that the dispute clearly centred around discipline. There had been an internal investigation leading to a recommendation for formal charges. There had been notice of intention to initiate formal disciplinary proceedings. The matter was then resolved informally through resignation. The informal resolution of the disciplinary matter did not change the essential character of the dispute from a disciplinary matter to an employment matter.

litige dans le contexte des faits. La seconde consistait à déterminer si le litige était visé par la convention collective. Il était d'avis qu'il portait clairement sur la discipline. Il y avait eu une enquête interne qui a mené à une recommandation pour que soient portées des accusations. Il y avait eu un avis d'intention d'intenter des procédures disciplinaires. L'affaire a ensuite été réglée de manière informelle par suite d'une démission. Le règlement informel de ce litige disciplinaire n'en a pas modifié l'essence; autrement dit, il n'a pas changé une affaire disciplinaire en une affaire relative à l'emploi.

17 Vancise J.A. found that *The Police Act* and Regulations set out a comprehensive code for the investigation and adjudication of disciplinary proceedings. There was no corresponding procedure in the collective agreement. He found, therefore, that the arbitrator did not have jurisdiction to consider the dispute.

Selon le juge Vancise, *The Police Act* et le Règlement établissaient un code complet régissant l'enquête relative aux procédures disciplinaires et au règlement de celles-ci. Il n'y avait aucune procédure correspondante dans la convention collective. Il a donc déterminé que l'arbitre n'avait pas compétence pour examiner le litige.

18 With respect, I disagree with the reasons of the majority of the Court of Appeal. I agree in substance with the reasons of Vancise J.A. in dissent. The arbitrator was correct in finding that she did not have jurisdiction to hear this dispute.

En toute déférence, je suis en désaccord avec les motifs des juges majoritaires de la Cour d'appel. Je souscris sur le fond aux motifs de dissidence du juge Vancise. L'arbitre a eu raison de conclure qu'elle n'avait pas compétence pour entendre le litige.

IV. Legislation

IV. Les dispositions législatives applicables

19 *The Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01

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

[TRANSLATION]

60(1) Where, in the opinion of the chief, a member has:

60(1) Lorsqu'à son avis, un membre:

(a) been convicted of an offence pursuant to:

a) a été déclaré coupable d'une infraction susceptible de le rendre inapte à exercer les fonctions de policier en application de l'une ou l'autre des lois suivantes:

(i) the *Criminal Code* (Canada), as amended from time to time;

(i) le *Code criminel* (Canada), dans sa version modifiée;

(ii) any other Act of the Parliament of Canada; or

(ii) toute autre loi fédérale;

(iii) any Act;

(iii) toute loi;

that may render the member unsuitable for police service;

b) s'est conduit d'une manière qui, malgré les efforts déployés pour y remédier, le rend inapte à exercer les fonctions de policier ou incompétent à cet égard;

(b) conducted himself or herself in a manner that, despite remedial efforts, renders the member unsuitable for police service or establishes the member as incompetent for police service;

the chief may, on the grounds of the unsuitability or incompetence of the member:

- (c) order dismissal of the member;
- (d) order demotion of the member;
- (e) order suspension of the member with or without pay for a period of up to 60 days;
- (f) order a period of probation or close supervision of the member;
- (g) order the member to undergo counselling, treatment or training;
- (h) issue a reprimand to the member;
- (i) make any order he or she deems fit; or
- (j) do any combination of the things mentioned in clauses (c) to (i).

(2) Where the chief has made an order pursuant to subsection (1), the chief shall immediately give notice in writing to the member of the basis for that decision.

(3) Where a collective bargaining agreement provides a procedure for terminating the services of a member for reasons other than those provided in this Part, that procedure shall be used for terminating the services of a member for the reasons provided in the collective bargaining agreement.

61(1) Within 30 days after the day on which a member is given notice of a decision of a chief pursuant to section 60, the member may appeal that decision to a hearing officer.

66 Within 30 days after the day on which a member is informed of a decision pursuant to section 65, the member or the chief may apply to the commission for permission to appeal the decision pursuant to section 69.

69(1) A person entitled to apply to the commission for permission to appeal shall serve on the commission a notice of application for permission to appeal all or part of the decision to the commission.

. . .

(4) The commission shall grant permission to appeal where:

- (a) the investigator seeks permission to appeal on the investigator's own behalf or on behalf of a complainant;

le chef peut, pour des motifs d'inaptitude ou d'incompétence:

- c) ordonner son renvoi;
- d) ordonner sa rétrogradation;
- e) ordonner sa suspension avec ou sans salaire pendant une période d'au plus 60 jours;
- f) lui imposer une période de probation ou le soumettre à une surveillance stricte;
- g) lui ordonner de consulter un service de counseling, de subir un traitement ou de recevoir une formation;
- h) le réprimander;
- i) prendre toute ordonnance qu'il estime juste;
- j) lui infliger une combinaison des sanctions mentionnées aux alinéas c) à i).

(2) Lorsqu'il a rendu une ordonnance aux termes du paragraphe (1), le chef avise immédiatement le membre par écrit du fondement de sa décision.

(3) Lorsque la convention collective prévoit une procédure applicable à la cessation des services d'un membre pour des motifs autres que ceux qui sont visés par la présente partie, la cessation des services s'effectue conformément à la procédure et aux motifs prévus dans la convention collective.

61(1) Dans les 30 jours de la transmission de l'avis d'une décision du chef rendue en application de l'article 60, le membre peut interjeter appel de la décision devant un agent d'audition.

66 Dans les 30 jours de la transmission d'une décision rendue en application de l'article 65, le membre ou le chef peut demander à la commission l'autorisation d'interjeter appel de la décision en application de l'article 69.

69(1) Toute personne ayant le droit de demander l'autorisation d'interjeter appel devant la commission doit signifier à celle-ci un avis de demande d'autorisation d'appel de tout ou partie de la décision.

. . .

(4) La commission accorde l'autorisation d'appel dans l'un ou l'autre des cas suivants:

- a) l'enquêteur demande l'autorisation d'interjeter appel en son propre nom ou au nom du plaignant;

(b) the decision affecting the member or chief seeking an appeal imposes:

- (i) dismissal; or
- (ii) a demotion in rank;

(c) after considering:

- (i) the notice of application;
- (ii) the record; and
- (iii) any other information the commission considers necessary;

the commission has concerns regarding the thoroughness or fairness of the investigation or hearing;

(d) in the opinion of the commission, the disciplinary action imposed may not be comparable to disciplinary action imposed with respect to similar proceedings; or

(e) there are any other grounds that the commission considers appropriate.

The Trade Union Act, R.S.S. 1978, c. T-17

25(1) All differences between the parties to a collective bargaining agreement or persons bound by the collective bargaining agreement or on whose behalf the collective bargaining agreement was entered into respecting its meaning, application or alleged violation, including a question as to whether a matter is arbitrable, are to be settled by arbitration after exhausting any grievance procedure established by the collective bargaining agreement.

V. The Collective Agreement

20

ARTICLE 8 — GRIEVANCES AND DISPUTES

The provisions of this Article are not intended to be utilized in any circumstances where the provisions of the Saskatchewan Police Act and Regulations thereunder apply.

. . .

ARTICLE 9 — TERMINATION OF SERVICE

(a) (i) Notwithstanding the times at which or the manner in which an employee is paid, every permanent employee shall be entitled, and subject to Article

b) la décision touchant le membre ou le chef qui interjette appel inflige l'une ou l'autre des sanctions suivantes:

- (i) un renvoi,
- (ii) une rétrogradation;

c) la commission a des préoccupations au sujet de la rigueur ou de l'impartialité de l'enquête ou de l'audience après avoir examiné à la fois:

- (i) l'avis de demande,
- (ii) le dossier,
- (iii) tout autre renseignement qu'elle estime nécessaire;

d) de l'avis de la commission, la mesure disciplinaire infligée ne peut pas être comparée aux mesures disciplinaires infligées dans des procédures semblables;

e) il existe un autre motif d'appel que la commission estime approprié.

The Trade Union Act, R.S.S. 1978, ch. T-17

[TRADUCTION]

25(1) Tout différend qui surgit entre les parties à une convention collective, entre les personnes liées par celle-ci ou entre les personnes pour le compte desquelles elle a été conclue, et qui porte sur le sens, l'application ou une inexécution alléguée de cette convention, y compris la question de savoir si une affaire est arbitrable, doit être réglé par voie d'arbitrage après que toutes les procédures de règlement des griefs établies dans la convention collective ont été épuisées.

V. La convention collective

[TRADUCTION]

ARTICLE 8 — GRIEFS ET LITIGES

Les dispositions du présent article ne sont pas censées être utilisées dans les cas où les dispositions de la Police Act de la Saskatchewan et de son règlement d'application s'appliquent.

. . .

ARTICLE 9 — CESSATION DES SERVICES

a) (i) Indépendamment de sa période de rémunération et de la manière dont il est payé, tout employé permanent a le droit, sous réserve de l'article 8 susmen-

eight (8) hereof, to receive two (2) weeks' written notice that his/her services are no longer required and, in turn, each employee shall be required to give two (2) weeks written notice of his/her intention to terminate his/her employment with the Board.

. . . .

- (b) Where, in the opinion of the Chief of Police, the conduct of a civilian employee is such as to warrant dismissal, the civilian employee shall not be dismissed but shall be suspended pending such dismissal and the suspension shall be confirmed, in writing. Immediately following such suspension, the Chief of Police shall notify the Association and the Board of Police Commissioners, outlining, in writing, the reasons for the suspension and pending dismissal. The Association shall, upon receipt of such notice, have the right to appeal to the Board against the suspension and pending dismissal, in accordance with the procedures set forth in Article (8) of this Agreement.

VI. Analysis

The issue in this appeal is whether the dispute between Sgt. Shotton and the Employer arises out of the collective agreement. If it does, the arbitrator had jurisdiction to hear and decide the dispute, and was incorrect in refusing to do so. This Court's decision in *Weber, supra*, provides the test for determining this question.

In *Weber*, this Court was asked to determine when employees and employers are precluded from resolving their disputes in the courts by a legislative scheme providing for binding arbitration of all disputes relating to their collective agreement. McLachlin J., for the majority of the Court, accepted the exclusive jurisdiction model for determining the appropriate forum for resolving a dispute that arises in an employment context. Pursuant to the exclusive jurisdiction model, if a difference between the parties arises from the interpretation, application, administration or violation of their collective agreement, the claimant must proceed by arbitration, absent a mutually agreed settlement. No other forum has the power

tionné, de recevoir un préavis écrit de deux (2) semaines selon lequel ses services ne sont plus requis et, en contrepartie, tout employé est tenu de donner un préavis de deux (2) semaines de son intention de mettre fin à son emploi auprès du Conseil.

. . . .

- b) L'employé civil qui, de l'avis du chef de police, a une conduite telle qu'un renvoi est justifié ne doit pas être renvoyé; il doit plutôt être suspendu jusqu'à son renvoi et la suspension doit être confirmée par écrit. Immédiatement après la suspension, le chef de police doit en aviser l'Association et le Board of Police Commissioners et indiquer, par écrit, les motifs de la suspension et du renvoi à venir. Sur réception de cet avis, l'Association peut interjeter appel devant le Conseil contre la suspension et le renvoi à venir, conformément aux procédures établies à l'article 8 de la présente Convention.

VI. Analyse

Il s'agit en l'espèce de déterminer si le litige opposant le sergent Shotton et l'Employeur relève de la convention collective. Dans l'affirmative, l'arbitre avait compétence pour entendre et juger le litige et elle a eu tort de refuser de le faire. L'arrêt *Weber*, précité, de notre Cour énonce le critère pour répondre à cette question.

21

Dans *Weber*, notre Cour a été appelée à déterminer dans quels cas un régime législatif prévoyant l'arbitrage exécutoire de tous les différends relatifs à une convention collective empêche les employés et les employeurs liés par cette convention de régler leurs différends devant les tribunaux. Le juge McLachlin, au nom de la majorité, a accepté le modèle de la compétence exclusive pour déterminer quel est le tribunal approprié pour régler un différend qui survient dans un contexte d'emploi. Suivant le modèle de la compétence exclusive, si un différend qui oppose les parties découle de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de leur convention collective, le demandeur doit avoir recours à l'arbitrage, à défaut de règlement mutuellement convenu. Aucun autre tribunal n'a le pouvoir d'entendre une action

22

to entertain an action in respect of that dispute: see *Weber*, at paras. 50-54.

23

In accepting the exclusive jurisdiction model, McLachlin J. rejected the concurrent model, which stated that where an action is recognized by the common law or by statute, it may be heard by a court, notwithstanding that it arises in the labour relations context. Pursuant to this model, the collective agreement cannot deprive a court of its traditional jurisdiction. McLachlin J. also rejected the model of overlapping jurisdiction. This model envisions that courts can retain jurisdiction over those issues which go beyond the traditional subject matter of labour law, notwithstanding that the facts of the dispute arise out of the collective agreement. The rationale for rejecting these two models was expressed by Estey J., for the Court, in *St. Anne Nackawic*, *supra*, at pp. 718-19, and adopted by McLachlin J. in *Weber*, *supra*, at para. 41, as follows:

The collective agreement establishes the broad parameters of the relationship between the employer and his employees. This relationship is properly regulated through arbitration and it would, in general, subvert both the relationship and the statutory scheme under which it arises to hold that matters addressed and governed by the collective agreement may nevertheless be the subject of actions in the courts at common law. . . . The more modern approach is to consider that labour relations legislation provides a code governing all aspects of labour relations, and that it would offend the legislative scheme to permit the parties to a collective agreement, or the employees on whose behalf it was negotiated, to have recourse to the ordinary courts which are in the circumstances a duplicative forum to which the legislature has not assigned these tasks.

Therefore, in determining whether an adjudicative body has jurisdiction to hear a dispute, a decision-maker must adhere to the intention of the legislature as set out in the legislative scheme, or schemes, governing the parties.

24

While McLachlin J. embraced the exclusive jurisdiction model, she emphasized that the existence of an employment relationship, *per se*, does not grant an arbitrator the jurisdiction to hear or

relativement à ce litige: voir *Weber*, précité, aux par. 50 à 54.

En acceptant le modèle de la compétence exclusive, le juge McLachlin a rejeté le modèle de la concomitance, selon lequel l'action reconnue en common law ou par la loi peut être entendue par un tribunal, peu importe qu'elle se pose dans le contexte des relations du travail. Conformément à ce modèle, la convention collective ne peut pas déposséder un tribunal de sa compétence traditionnelle. Le juge McLachlin a également rejeté le modèle du chevauchement de compétence. Selon ce modèle, les tribunaux peuvent conserver leur compétence quant aux questions qui débordent l'objet traditionnel du droit du travail, même si les faits du litige découlent de la convention collective. Le raisonnement suivi pour rejeter ces deux modèles a été énoncé par le juge Estey, au nom de la Cour, dans *St. Anne Nackawic*, précité, aux pp. 718 et 719, et adopté par le juge McLachlin dans *Weber*, précité, au par. 41:

La convention collective établit les grands paramètres du rapport qui existe entre l'employeur et ses employés. Ce rapport est ajusté d'une manière appropriée par l'arbitrage et, en général, ce serait bouleverser et le rapport et le régime législatif dont il découle que de conclure que les questions visées et régies par la convention collective peuvent néanmoins faire l'objet d'actions devant les tribunaux en *common law*. [...] L'attitude plus moderne consiste à considérer que les lois en matière de relations de travail prévoient un code régissant tous les aspects des relations de travail et que l'on porterait atteinte à l'économie de la loi en permettant aux parties à une convention collective ou aux employés pour le compte desquels elle a été négociée, d'avoir recours aux tribunaux ordinaires qui sont dans les circonstances une juridiction faisant double emploi à laquelle la législature n'a pas attribué ces tâches.

Par conséquent, pour déterminer si elle a compétence pour entendre un litige, l'instance décisionnelle doit se conformer à l'intention du législateur énoncée dans le ou les textes législatifs régissant les parties.

Bien que le juge McLachlin ait adopté le modèle de la compétence exclusive, elle a souligné que l'existence d'une relation d'emploi en soi n'accorde pas à l'arbitre la compétence d'entendre et

decide a dispute. Only those disputes which expressly or inferentially arise out of the collective agreement are foreclosed to the courts: see *Weber*, at para. 54.

To determine whether a dispute arises out of the collective agreement, we must therefore consider two elements: the nature of the dispute and the ambit of the collective agreement. In considering the nature of the dispute, the goal is to determine its essential character. This determination must proceed on the basis of the facts surrounding the dispute between the parties, and not on the basis of how the legal issues may be framed: see *Weber*, *supra*, at para. 43. Simply, the decision-maker must determine whether, having examined the factual context of the dispute, its essential character concerns a subject matter that is covered by the collective agreement. Upon determining the essential character of the dispute, the decision-maker must examine the provisions of the collective agreement to determine whether it contemplates such factual situations. It is clear that the collective agreement need not provide for the subject matter of the dispute explicitly. If the essential character of the dispute arises either explicitly, or implicitly, from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement, the dispute is within the sole jurisdiction of an arbitrator to decide: see, e.g., *Weber*, at para. 54; *New Brunswick v. O'Leary*, *supra*, at para. 6.

Before proceeding to an analysis of the ambit of the collective agreement, it is important to recognize that in *Weber* this Court was asked to choose between arbitration and the courts as the two possible forums for hearing the dispute. In the case at bar, *The Police Act* and Regulations form an intervening statutory regime which also governs the relationship between the parties. As I have stated above, the rationale for adopting the exclusive jurisdiction model was to ensure that the legislative scheme in issue was not frustrated by the conferral of jurisdiction upon an adjudicative body that was not intended by the legislature. The question, therefore, is whether the legislature intended this dispute to be governed by the collective agreement or *The Police Act* and Regulations. If neither

de juger un litige. Seuls les litiges qui résultent expressément ou implicitement de la convention collective échappent aux tribunaux: voir *Weber*, au par. 54.

Pour déterminer si un litige résulte de la convention collective, nous devons donc tenir compte de deux aspects: la nature du litige et le champ d'application de la convention collective. L'examen de la nature du litige vise à en déterminer l'essence. Cette détermination s'effectue compte tenu non pas de la façon dont les questions juridiques peuvent être formulées, mais des faits entourant le litige qui oppose les parties: voir *Weber*, précité, au par. 43. Après en avoir examiné le contexte factuel, l'instance décisionnelle doit tout simplement déterminer si l'essence du litige concerne une matière visée par la convention collective. Après avoir établi l'essence du litige, l'instance décisionnelle doit examiner les dispositions de la convention collective afin de déterminer si elle prévoit des situations factuelles de ce genre. Il est clair qu'il n'est pas nécessaire que la convention collective prévoit l'objet du litige de façon explicite. Si l'essence du litige découle expressément ou implicitement de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective, l'arbitre a compétence exclusive pour statuer sur le litige: voir, par exemple, *Weber*, au par. 54; *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, précité, au par. 6.

Avant d'analyser le champ d'application de la convention collective, il importe de reconnaître que, dans l'arrêt *Weber*, notre Cour a été appelée à choisir qui des arbitres ou des tribunaux a compétence pour entendre le litige. En l'espèce, *The Police Act* et le Règlement forment un autre régime législatif qui régit également les rapports entre les parties. Comme je l'ai mentionné précédemment, le modèle de la compétence exclusive a été adopté afin de garantir que l'attribution de compétence à une instance décisionnelle que n'avait pas envisagée le législateur ne porte pas atteinte au régime législatif en cause. Il faut donc se demander si le législateur a voulu que le présent litige soit régi par la convention collective ou par *The Police Act* et le Règlement. Lorsque ni l'ar-

25

26

the arbitrator, nor the Commission have jurisdiction to hear the dispute, a court would possess residual jurisdiction to resolve the dispute. I agree with Vancise J.A. that the approach described in *Weber* applies when it is necessary to decide which of the two competing statutory regimes should govern a dispute.

27 Section 25(1) of *The Trade Union Act* requires that all differences between the parties to a collective agreement regarding its meaning, application or alleged violation are to be settled by arbitration. On the other hand, Article 8 of the collective agreement emphasizes that those disputes that fall within the ambit of *The Police Act* and Regulations are not arbitrable. The task, therefore, is to determine whether the essential character of the dispute between Sgt. Shotton and the appellant falls within the ambit of the collective agreement, or whether it falls within the statutory scheme set out in *The Police Act* and Regulations.

28 The Union contends that the essential character of the dispute in the case at bar is not disciplinary. It contends that the dispute is one in which an officer is alleging that his resignation was secured from him under duress, in circumstances in which he was not capable of exercising proper judgment. It contends that the issue in this case is properly characterized as a dispute between the parties over the validity of a resignation. Resignation is a matter that can only arise out of the employment relationship. The Union finds support for this contention in Article 9 of the collective agreement, which provides for notice in the event that either an employee or the employer terminates the employment relationship.

29 With respect, I disagree with the Union's interpretation of the essential character of the dispute in this case. To determine the essential character of the dispute, we must examine the factual context in which it arose, not its legal characterization. I agree with Vancise J.A. that, in light of the agreed statement of facts, this dispute clearly centres on discipline. The dispute began when Sgt. Shotton was advised that he would be charged with discreditable conduct pursuant to the Regulations. He was also told that the Chief of Police intended

bitre ni la Commission n'ont compétence pour entendre le litige, les tribunaux possèdent une compétence résiduelle pour régler le litige. Tout comme le juge Vancise, j'estime que le modèle décrit dans *Weber* s'applique quand il faut déterminer lequel de deux régimes législatifs concurrents devrait régir le litige.

En vertu du par. 25(1) de *The Trade Union Act*, tout différend qui surgit entre les parties à une convention collective et qui porte sur le sens, l'application ou l'inexécution alléguée de cette convention doit être réglé par voie d'arbitrage. Par ailleurs, l'article 8 de la convention collective précise que les litiges visés par *The Police Act* et le Règlement ne sont pas arbitrables. Il s'agit donc de déterminer si l'essence du litige opposant le sergent Shotton et l'appelant relève de la convention collective ou si elle est visée par le régime législatif établi dans *The Police Act* et le Règlement.

Le Syndicat prétend que l'essence du litige en l'espèce n'est pas disciplinaire. Il soutient que, dans la présente affaire, un agent allègue qu'il a donné sa démission sous la contrainte, dans des circonstances dans lesquelles il n'était pas en mesure de bien exercer son jugement. Il maintient que la question en l'espèce est qualifiée à bon droit de litige opposant les parties quant à la validité d'une démission. Une démission peut uniquement résulter d'une relation d'emploi. Le Syndicat fonde cette allégation sur l'article 9 de la convention collective, qui prévoit qu'un préavis doit être donné dans le cas où l'employé ou l'employeur met fin à la relation d'emploi.

En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec l'interprétation que le Syndicat donne à l'essence du litige en l'espèce. Pour déterminer l'essence du litige, nous devons examiner le contexte factuel dans lequel il est né, et non pas sa qualification sur le plan juridique. Je conviens avec le juge Vancise que, selon l'exposé conjoint des faits, le présent litige porte clairement sur la discipline. Le litige a commencé quand le sergent Shotton a été informé qu'il serait inculpé de conduite déshonorante aux termes du Règlement. Il a également été avisé que

to initiate disciplinary proceedings with a view to dismissal. Some time later, Sgt. Shotton was informed by the Chief of Police that discipline orders would be signed if notices of formal discipline proceedings were successful. It was in this factual context that Sgt. Shotton was given the option of resigning rather than being disciplined. I agree with Vancise J.A. that the informal resolution of this disciplinary matter did not change its essential character.

I turn now to the collective agreement to determine whether the dispute falls within the ambit of its provisions. In determining whether the dispute falls within the ambit of the collective agreement, we must bear in mind that the legislature intended that the members of the Regina Police Force be governed by two separate schemes, the collective agreement and *The Police Act* and Regulations. In determining whether the dispute is arbitrable, we cannot interpret the collective agreement in a manner that would offend the legislative scheme set out in *The Police Act* and Regulations. The provisions of the collective agreement, therefore, must be interpreted in light of the scheme set out in *The Police Act* and Regulations. This is recognized in Article 8 of the collective agreement itself, which emphasizes that the collective agreement is not intended to be utilized in any circumstances where the provisions of *The Police Act* and Regulations apply. Article 9 of the collective agreement deals with termination, but provides only for the notice requirements for dismissal or retirement of permanent employees, dismissal of civilian employees, and notice requirements in the event that the entire force be replaced. The collective agreement does not govern dismissal for cause. In addition, there are no provisions in the collective agreement which provide for the investigation or adjudication of disciplinary matters involving members of the police force.

As Vancise J.A. outlined extensively in his dissent, both *The Police Act* and the Regulations specifically address the procedural issues at the investigative, adjudicative and appeal stages of a

le chef de police avait l'intention d'intenter des procédures disciplinaires en vue de son renvoi. Quelque temps après, le chef de police a informé le sergent Shotton que des ordonnances disciplinaires seraient signées si on donnait suite aux avis d'intention d'intenter des procédures disciplinaires. C'est dans ce contexte factuel que le sergent Shotton s'est vu offrir la possibilité de démissionner plutôt que de faire l'objet de mesures disciplinaires. Je conviens avec le juge Vancise que le règlement informel de cette affaire disciplinaire n'en a pas modifié l'essence.

Je passe maintenant à l'examen de la convention collective afin de déterminer si le litige est visé par ses dispositions. Pour examiner cette question, nous devons garder à l'esprit que le législateur voulait que les membres du corps de police de Regina soient régis par deux régimes distincts, soit la convention collective, ainsi que *The Police Act* et le Règlement. Pour déterminer si le litige est arbitrable, nous ne pouvons pas interpréter la convention collective d'une manière qui porterait atteinte au régime législatif établi dans *The Police Act* et le Règlement. Les dispositions de la convention collective doivent donc être interprétées eu égard au régime établi dans *The Police Act* et le Règlement. Cela est reconnu à l'article 8 de la convention collective même, dans lequel il est précisé que la convention collective n'est pas censée être utilisée dans les cas où les dispositions de *The Police Act* et du Règlement s'appliquent. L'article 9 de la convention collective porte sur la cessation des services, mais prévoit uniquement les exigences de préavis en cas de renvoi ou de retraite d'employés permanents, de renvoi d'employés civils et de remplacement de l'ensemble du corps de police. La convention collective ne régit pas le renvoi motivé. En outre, elle ne comporte aucune disposition prévoyant l'examen et le règlement d'affaires disciplinaires mettant en cause des membres du corps policier.

Comme le juge Vancise l'a indiqué de façon détaillée dans sa dissidence, *The Police Act* et le Règlement traitent expressément des questions procédurales soulevées aux étapes d'enquête, de

30

31

disciplinary process. The detailed provisions in the legislative scheme governing disciplinary matters are a clear indication that the legislature intended to provide a complete code within *The Police Act* and Regulations for the resolution of disciplinary matters involving members of the police force. This is reflective of a well-founded public policy that police boards shall have the exclusive responsibility for maintaining an efficient police force in the community. The ability to discipline members of the force is integral to this role. Accordingly, no discretion exists to select another legal mechanism, such as arbitration, to proceed against a police officer in respect of a disciplinary matter: see, e.g., *Re Proctor and Sarnia Board of Commissioners of Police* (1979), 99 D.L.R. (3d) 356 (Ont. C.A.), at p. 371 (*per* Wilson J.A. in dissent), majority reversed, [1980] 2 S.C.R. 727; P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing* (loose-leaf), at p. 5-2. Generally, when both parties agree that it is appropriate, a resignation is an acceptable means of resolving a disciplinary dispute. However, where a mutually agreed settlement is impossible, both parties to the dispute must resort to the disciplinary procedures provided under the collective agreement and/or the legislation governing their labour relationship. These procedures are meant to be all-inclusive in order to ensure certainty and fairness when the parties cannot reach a negotiated agreement.

décision et d'appel d'une procédure disciplinaire. Les dispositions détaillées du régime législatif qui régit les affaires disciplinaires indiquent clairement que le législateur voulait que *The Police Act* et le Règlement constituent un code complet pour le règlement des affaires disciplinaires mettant en cause des membres du corps policier. Cela reflète une politique gouvernementale légitime selon laquelle les commissions de police doivent avoir la responsabilité exclusive du maintien d'un corps de police efficient dans la collectivité. Le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires aux membres du corps policier fait partie intégrante de ce rôle. Par conséquent, il n'existe aucun pouvoir discrétionnaire de choisir un autre mécanisme juridique, tel que l'arbitrage, pour poursuivre un policier relativement à une affaire disciplinaire: voir, par exemple, *Re Proctor and Sarnia Board of Commissioners of Police* (1979), 99 D.L.R. (3d) 356 (C.A. Ont.), à la p. 371 (le juge Wilson, dissidente), décision de la majorité infirmée, [1980] 2 R.C.S. 727; P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing* (feuilles mobiles), à la p. 5-2. En règle générale, quand les deux parties en conviennent, la démission est un moyen acceptable de régler un litige relevant d'une question de discipline. Toutefois, s'il est impossible d'en venir à une entente, les deux parties au litige doivent recourir aux procédures disciplinaires prévues dans la convention collective ou dans les mesures législatives régissant leurs relations du travail, ou dans les deux. Ces procédures sont censées être globales, de façon à assurer un degré de certitude et d'équité quand les parties ne parviennent pas à une entente négociée.

32

Having examined the ambit of the collective agreement, and of *The Police Act* and Regulations, it is clear that the dispute between Sgt. Shotton and the Employer did not arise, either explicitly or inferentially, from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement. The essential character of the dispute was disciplinary, and the legislature intended for such disputes to fall within the ambit of *The Police Act* and Regulations. As a result, I agree with Vancise J.A. that the arbitrator did not have jurisdiction to hear and decide this matter.

Ayant examiné le champ d'application de la convention collective ainsi que de *The Police Act* et du Règlement, il est clair que le litige opposant le sergent Shotton et l'employeur ne découlait pas, expressément ou implicitement, de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective. Le litige était essentiellement disciplinaire, et le législateur a voulu que de tels litiges soient régis par *The Police Act* et le Règlement. En conséquence, je conviens avec le juge Vancise que l'arbitre n'avait pas compétence pour entendre et juger la présente affaire.

Jackson J.A., for the majority of the Court of Appeal, found that the dispute in the case at bar must fall within the ambit of the collective agreement, because Sgt. Shotton had no means of complaining under *The Police Act*. In her view, the Chief of Police did not make an order for Sgt. Shotton's dismissal, nor did he give written reasons for his decision to Sgt. Shotton. In her opinion, pursuant to ss. 60 and 61 of *The Police Act*, these are preconditions to an appeal before a hearing officer, and then the Commission. While it is not necessary to decide the issue in this appeal, with respect I disagree with her interpretation of *The Police Act* in the context of this dispute.

The underlying rationale for the approach to determining jurisdiction set out in *Weber, supra*, was based, in part, on the recognition that it would do violence to a comprehensive statutory scheme, designed to govern all aspects of the relationship between parties in a labour relations setting, to allow disputes to be heard in a forum other than that specified in the scheme: see, e.g., *St. Anne Nackawic, supra*, at p. 721; *Weber*, at para. 46. Consistent with this rationale, McLachlin J. advocated a more liberal interpretation of the scheme governing the relationship between the parties, emphasizing that a dispute could arise either expressly or inferentially from that scheme. While in *Weber* the statutory scheme in issue was the *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, in my view the same rationale applies in the case at bar. Here, the legislature has shown its intention to have all matters relating to discipline governed by *The Police Act* and Regulations. It has attempted to provide a comprehensive scheme for both the investigation and adjudication of such disputes. As a result, we must avoid formalistic interpretations of the provisions that would deny the Commission jurisdiction where it was clearly the intention of the legislature that the Commission hear the dispute.

In *Weber*, McLachlin J. emphasized that disputes which either expressly or inferentially arise

Le juge Jackson, s'exprimant au nom de la Cour d'appel à la majorité, a conclu que le litige en l'espèce devait être régi par la convention collective parce que *The Police Act* ne permettait pas au sergent Shotton de déposer une plainte. À son avis, le chef de police n'avait pas pris d'ordonnance visant le renvoi du sergent Shotton et ne lui avait pas donné les motifs écrits de sa décision. Selon elle, les art. 60 et 61 de *The Police Act* prévoient que ces conditions doivent être remplies avant qu'un agent d'audition et ensuite la Commission puissent entendre un appel. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher la question dans le cadre du présent pourvoi, en toute déférence, je ne suis pas d'accord avec son interprétation de *The Police Act* dans le contexte du présent litige.

Le raisonnement qui sous-tend le modèle adopté dans l'arrêt *Weber*, précité, pour déterminer l'instance décisionnelle compétente, était fondé, en partie, sur la reconnaissance que le fait de permettre que des litiges soient entendus par un tribunal autre que celui que prévoit un régime législatif complet destiné à régir tous les aspects des rapports entre les parties dans le cadre des relations du travail porterait atteinte à ce régime: voir, par exemple, *St. Anne Nackawic*, précité, à la p. 721; *Weber*, précité, au par. 46. Conformément à ce raisonnement, le juge McLachlin a préconisé une interprétation plus libérale du régime régissant le rapport entre les parties, soulignant qu'un litige pouvait découler expressément ou implicitement de ce régime. Même si le régime législatif en question dans l'arrêt *Weber* était la *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1990, ch. L.2, le même raisonnement s'applique à mon avis dans la présente affaire. En l'espèce, le législateur a démontré l'intention d'assujettir toutes les questions de discipline à *The Police Act* et au Règlement. Il a tenté d'établir un régime complet pour l'examen et le règlement de ces litiges. En conséquence, nous devons éviter de donner aux dispositions des interprétations formalistes qui priveraient la Commission de sa compétence alors que le législateur a clairement voulu qu'elle entende le litige.

Dans *Weber*, le juge McLachlin a souligné qu'un arbitre devait entendre les litiges qui résultent

33

34

35

from the collective agreement should be heard by an arbitrator. As a result, an arbitrator may seize jurisdiction of a dispute even when the factual context of that dispute extends beyond what was expressly provided for in the collective agreement, to include what is inferentially provided. It is whether the subject matter of the dispute expressly or inferentially is governed by the collective agreement that is determinative. As I have stated above, this approach applies equally in determining whether the Commission has jurisdiction to hear the dispute in the case at bar. Therefore, even if *The Police Act* and Regulations do not expressly provide for the type of disciplinary action that was taken in the case at bar, the action may still arise inferentially from the disciplinary scheme which the legislature has provided.

tent expressément ou implicitement de la convention collective. Un arbitre peut donc connaître d'un litige même lorsque le contexte factuel de celui-ci s'étend au-delà de ce que prévoit expressément la convention collective et comprend ce qui y est implicitement prévu. C'est la réponse à la question de savoir si l'objet du litige est expressément ou implicitement régi par la convention collective qui est déterminante. Comme je l'ai mentionné précédemment, ce modèle s'applique également pour déterminer si la Commission est compétente pour entendre le litige en l'espèce. Par conséquent, même si *The Police Act* et le Règlement ne prévoient pas expressément le type de mesure disciplinaire qui a été prise en l'espèce, celle-ci peut néanmoins relever implicitement du régime disciplinaire qu'a prévu le législateur.

36

Upon examining ss. 60, 61, 66 and 69 of *The Police Act*, it is clear that the legislature intended that hearing officers and, if necessary, the Commission, would hear all appeals arising from the dismissal of members of the police force. In my view, the fact that a member may not be subject to an order for dismissal is not sufficient to deprive the Commission of this jurisdiction. In addition, the fact that the Chief of Police may not have followed the procedural requirement that he provide written reasons for his decision is not sufficient to deprive the Commission of jurisdiction. The essential character of the dispute remained a disciplinary one, even if the Chief of Police did not follow the specific scheme in imposing a punishment. While it is not necessary in this case to decide whether the actions of the Chief of Police in refusing to accept Sgt. Shotton's withdrawal of his resignation amounted to a dismissal, *The Police Act* must be interpreted liberally, to ensure that all forms of dismissal, including constructive dismissal, may be appealed to the adjudicative body designated by the legislature. In *Weber, supra*, at para. 73, McLachlin J. summarized the conduct of the employer, as follows:

Un examen des art. 60, 61, 66 et 69 de *The Police Act* montre clairement que le législateur voulait que les agents d'audition et, s'il y a lieu, la Commission, entendent tous les appels découlant du renvoi de membres du corps de police. À mon avis, le fait qu'un membre puisse ne pas faire l'objet d'une ordonnance de renvoi n'est pas suffisant pour priver la Commission de sa compétence. En outre, le fait que le chef de police a pu ne pas se conformer à l'exigence procédurale selon laquelle il doit motiver sa décision par écrit n'est pas suffisant pour priver la Commission de sa compétence. L'essence du litige est demeurée disciplinaire, même si le chef de police ne s'est pas conformé au régime exprès en infligeant une sanction. Bien qu'il ne soit pas nécessaire en l'espèce de décider si le refus du chef de police d'accepter que le sergent Shotton retire sa démission équivalait à un renvoi, *The Police Act* doit être interprétée de façon libérale afin de garantir que toutes les formes de renvoi, y compris les congédiements déguisés, puissent faire l'objet d'un appel devant l'instance décisionnelle désignée par le législateur. Dans *Weber*, précité, le juge McLachlin a résumé ainsi le comportement de l'employeur, au par. 73:

Hydro's alleged actions were directly related to a process which is expressly subject to the grievance procedure. While aspects of the alleged conduct may arguably

Les actions qu'on lui impute [à Hydro] portaient directement sur une pratique expressément assujettie à la procédure de grief. Certains aspects du comportement

have extended beyond what the parties contemplated, this does not alter the essential character of the conduct.

In my view, in this case the Chief of Police's actions were directly related to the discipline procedures in *The Police Act*.

As the arbitrator noted in her decision, the Commission has already entertained jurisdiction to determine the propriety of disciplinary actions which failed to conform with the procedural requirements for discipline or dismissal required by the legislative scheme. In *Mitchell v. Board of Police Commissioners of the City of Moose Jaw*, a decision of the Commission rendered on August 26, 1992, the Commission was asked to grant permission to appeal the dismissal of a chief of police. The employer had dismissed the Chief of Police without any reasons. The employer argued that he had not been dismissed, but that he had been terminated in accordance with an employment contract, and thus that there was no right of appeal before the Commission. The Commission found that, unless the legislation compelled a contrary conclusion, a hearing was required in every situation where a police officer could be dismissed. It thus concluded that it had the jurisdiction to determine the dispute.

In my view, the Commission has the power to determine its jurisdiction in the case at bar. Should Sgt. Shotton apply for an appeal, it is my view that pursuant to a liberal interpretation of ss. 60 and 61 of *The Police Act*, which is consistent with the approach set out in *Weber, supra*, the Commission has jurisdiction to hear his dispute. It is clear that the dispute in this case was disciplinary. The Commission could therefore determine that the informal resolution of the disciplinary matter amounted to a constructive dismissal. In my view, while the legislation does not expressly provide for this type of disciplinary action, it does arise impliedly from the statutory scheme. There is a well-founded public policy reflected in the comprehensive legislative scheme, namely that police boards shall have the exclusive responsibility for maintaining an efficient police force in the community. It is consistent with this well-founded public policy that

allégué peuvent peut-être s'être étendus au-delà de ce que les parties avaient envisagé, mais l'essence de la conduite ne s'en trouve pas modifiée.

À mon avis, dans la présente affaire, les actions du chef de police portaient directement sur les procédures disciplinaires prévues dans *The Police Act*.

Comme l'a noté l'arbitre dans sa décision, la Commission a déjà exercé sa compétence pour statuer sur la légitimité de mesures disciplinaires qui n'étaient pas conformes aux exigences procédurales que prévoit le régime législatif quant aux mesures disciplinaires ou aux renvois. Dans *Mitchell c. Board of Police Commissioners of the City of Moose Jaw*, une décision qu'elle a rendue le 26 août 1992, la Commission a été appelée à accorder l'autorisation d'interjeter appel du renvoi d'un chef de police. L'employeur avait renvoyé le chef de police sans motifs. L'employeur a prétendu qu'il ne s'agissait pas d'un renvoi mais d'une cessation de services conformément à un contrat de travail, et qu'il n'existait donc aucun droit d'appel devant la Commission. La Commission est arrivée à la conclusion que, à moins que la loi n'impose une conclusion contraire, une audience était requise chaque fois qu'un policier a pu être renvoyé. Elle a donc conclu qu'elle avait compétence pour statuer sur le litige.

À mon avis, la Commission a le pouvoir de reconnaître sa compétence en l'espèce. Si le sergent Shotton demande l'autorisation d'interjeter appel, j'estime que, conformément à une interprétation libérale des art. 60 et 61 de *The Police Act* et au modèle énoncé dans *Weber*, précité, la Commission a compétence pour entendre son appel. Il est clair que le litige en l'espèce était de nature disciplinaire. La Commission pourrait donc décider que le règlement informel de l'affaire disciplinaire équivalait à un congédiement déguisé. À mon avis, bien que la loi ne prévoie pas expressément ce type de mesure disciplinaire, celle-ci relève implicitement du régime législatif. Une politique gouvernementale légitime se dégage du régime législatif complet, savoir que les commissions de police ont la responsabilité exclusive de maintenir un corps de police efficient au sein de la collectivité. Il est donc compatible avec cette politique que la Com-

37

38

the Commission hear and decide those disciplinary disputes which expressly or impliedly arise from the statutory scheme.

39 To summarize, the underlying rationale of the decision in *Weber, supra*, is to ensure that jurisdictional issues are decided in a manner that is consistent with the statutory schemes governing the parties. The analysis applies whether the choice of forums is between the courts and a statutorily created adjudicative body, or between two statutorily created bodies. The key question in each case is whether the essential character of a dispute, in its factual context, arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. In determining this question, a liberal interpretation of the legislation is required to ensure that a scheme is not offended by the conferral of jurisdiction on a forum not intended by the legislature.

40 The sole issue in this appeal is whether the arbitrator had the jurisdiction to hear and decide the dispute between Sgt. Shotton and the Employer. In my view, the arbitrator was correct in deciding that she did not have the jurisdiction to hear this dispute. The majority of the Court of Appeal erred in reversing that decision.

41 I would therefore allow the appeal accordingly, with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: The City Solicitor's Office, Regina.

Solicitors for the respondents: Wilson Rasmussen, Regina.

mission entende et juge les appels des affaires disciplinaires qui sont expressément ou implicitement visées par le régime législatif.

En résumé, le raisonnement qui sous-tend l'arrêt *Weber*, précité, est que les questions de compétence doivent être tranchées d'une manière qui soit conforme au régime législatif régissant les parties. Cette logique s'applique, qu'il s'agisse de choisir entre un tribunal et une instance décisionnelle créée par la loi ou entre deux organismes créés par la loi. La question clé dans chaque cas est de savoir si l'essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. Pour statuer sur cette question, il convient de donner à la loi une interprétation libérale de façon à ce que l'attribution de compétence à une instance que n'avait pas envisagée le législateur ne porte pas atteinte au régime.

La seule question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si l'arbitre avait la compétence pour entendre et juger le litige opposant le sergent Shotton et l'Employeur. À mon avis, l'arbitre a eu raison de décider qu'elle n'avait pas compétence pour entendre le présent litige. Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont commis une erreur en infirmant cette décision.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant: Le City Solicitor's Office, Regina.

Procureurs des intimés: Wilson Rasmussen, Regina.