

City of Lévis *Appellant*

v.

**Fraternité des policiers de Lévis Inc. and
Danny Belleau** *Respondents*

and

**Association des policières et policiers
provinciaux du Québec** *Intervener*

**INDEXED AS: LÉVIS (CITY) v. FRATERNITÉ DES
POLICIERS DE LÉVIS INC.**

Neutral citation: 2007 SCC 14.

File No.: 31103.

2006: November 7; 2007: March 22.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie,
Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC**

*Legislation — Interpretation — Conflicting legisla-
tion — Whether s. 116(6) of Cities and Towns Act and s.
119, para. 2 of Police Act are incompatible where separ-
ate sanctions they provide for upon conviction for crim-
inal offence apply to municipal police officer — If so,
which provision has precedence over the other — Police
Act, R.S.Q., c. P-13.1, s. 119, para. 2 — Cities and Towns
Act, R.S.Q., c. C-19, s. 116(6).*

*Municipal law — Persons disqualified from municip-
al employment — Municipal police officer convicted
of criminal offences — Cities and Towns Act providing
for automatic five-year disqualification of municipal
employee convicted of criminal offence — Whether that
sanction applies to municipal police officer concurrently
with disciplinary sanction of dismissal provided for in
Police Act — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, s.
116(6) — Police Act, R.S.Q., c. P-13.1, s. 119, para. 2.*

*Police — Persons excluded from profession — Disci-
plinary sanction — Municipal police officer dismissed
after being convicted of criminal offences — Arbitrator*

Ville de Lévis *Appelante*

c.

**Fraternité des policiers de Lévis Inc. et
Danny Belleau** *Intimés*

et

**Association des policières et policiers
provinciaux du Québec** *Intervenante*

**RÉPERTORIÉ : LÉVIS (VILLE) c. FRATERNITÉ DES
POLICIERS DE LÉVIS INC.**

Référence neutre : 2007 CSC 14.

N° du greffe : 31103.

2006 : 7 novembre; 2007 : 22 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Bastarache, Binnie, Deschamps, Fish, Abella et
Charron.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Législation — Interprétation — Conflit de lois —
L'article 116(6) de la Loi sur les cités et villes et l'art.
119, al. 2 de la Loi sur la police sont-ils incompatibles
lorsque les sanctions distinctes qu'ils prévoient comme
conséquence d'une infraction criminelle s'appliquent à
un policier municipal? — Dans l'affirmative, quelle dis-
position a préséance sur l'autre? — Loi sur la police,
L.R.Q., ch. P-13.1, art. 119, al. 2 — Loi sur les cités et
villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 116(6).*

*Droit municipal — Personnes inhabiles aux charges
municipales — Policier municipal reconnu coupable
d'infractions criminelles — Loi sur les cités et villes
prévoyant la disqualification automatique de cinq ans
d'un fonctionnaire municipal coupable d'une infraction
criminelle — Cette sanction s'applique-t-elle à un poli-
cier municipal de façon concomitante à la sanction dis-
ciplinaire de destitution prévue par la Loi sur la police?
— Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 116(6)
— Loi sur la police, L.R.Q., ch. P-13.1, art. 119, al. 2.*

*Police — Personnes exclues de la profession — Sanc-
tion disciplinaire — Policier municipal destitué après
avoir été reconnu coupable d'infractions criminelles —*

substituting another sanction for dismissal pursuant to specific circumstances exception provided for in s. 119, para. 2 of Police Act — Whether arbitrator wrong to conclude that s. 116(6) of Cities and Towns Act, which provides for automatic five-year disqualification of municipal employee convicted of criminal offence, was inapplicable — Whether arbitrator wrong to conclude that police officer had shown that there were specific circumstances that justified sanction other than dismissal — Police Act, R.S.Q., c. P-13.1, s. 119, para. 2 — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, s. 116(6).

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Standard applicable to decision of grievance arbitrator regarding conflict between s. 119, para. 2 of Police Act and s. 116(6) of Cities and Towns Act — Standard applicable to that arbitrator's decision regarding interpretation of s. 119, para. 2 and its application to facts — Whether arbitrator's decisions should be subject to different standards of review — Police Act, R.S.Q., c. P-13.1, s. 119, para. 2 — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, s. 116(6).

A police officer employed by a municipality pleaded guilty to several criminal offences, and the separate sanctions provided for in s. 116(6) of the *Cities and Towns Act* (“C.T.A.”) and s. 119, para. 2 of the *Police Act* (“P.A.”) applied to all of them. Following an internal investigation, the municipality dismissed him. The union filed a grievance. The arbitrator held that the existence of a specific disciplinary sanction in the P.A., which requires that a police officer convicted of a criminal offence be dismissed subject to the possible application of an exception limited to hybrid offences, meant that the automatic five-year disqualification provided for in the C.T.A., which allows for no exceptions, was inapplicable. He then found that the officer's family troubles, psychological problems and alcohol abuse had led him to commit the offences and that they constituted “specific circumstances” that allowed for a sanction other than dismissal under the exception provided for in s. 119, para. 2 P.A. He ordered that the officer be reinstated. The Superior Court set aside the arbitration award, but the award was restored by the Court of Appeal.

Held: The appeal should be allowed and the sanction of dismissal restored.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie and Charron JJ.: Two standards of review are needed. Multiple standards of review should be adopted only

Arbitre substituant une autre sanction à la destitution, en application de l'exception relative aux circonstances particulières que prévoit l'art. 119, al. 2 de la Loi sur la police — L'arbitre a-t-il eu tort de conclure que l'art. 116(6) de la Loi sur les cités et villes, qui prévoit la disqualification automatique pour une période de cinq ans d'un fonctionnaire municipal reconnu coupable d'une infraction criminelle, était inapplicable? — L'arbitre a-t-il eu tort de conclure que le policier avait démontré des circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution? — Loi sur la police, L.R.Q., ch. P-13.1, art. 119, al. 2 — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 116(6).

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Norme applicable à la décision d'un arbitre de griefs en ce qui a trait à un conflit entre l'art. 119, al. 2 de la Loi sur la police et l'art. 116(6) de la Loi sur les cités et villes — Norme applicable à la décision de cet arbitre en ce qui a trait à l'interprétation de l'art. 119, al. 2 et son application aux faits — Faut-il assujettir les décisions de l'arbitre à des normes de contrôle différentes? — Loi sur la police, L.R.Q., ch. P-13.1, art. 119, al. 2 — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 116(6).

Un policier à l'emploi d'une municipalité plaide coupable à plusieurs infractions criminelles, toutes visées par les sanctions distinctes prévues par le par. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes* (« L.C.V. ») et par l'art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police* (« L.P. »). À l'issue de l'enquête interne qui suit, la municipalité le destitue. Le syndicat dépose un grief. L'arbitre statue que, en présence d'une sanction disciplinaire spécifique dans la L.P. qui impose la destitution du policier coupable d'une infraction criminelle sous réserve d'une possibilité d'exception limitée aux infractions mixtes, la disqualification automatique de cinq ans, sans exception, prévue par la L.C.V. ne s'applique pas. Il conclut ensuite que les drames familiaux, problèmes psychologiques et abus d'alcool du policier l'ont conduit à commettre les infractions et que cela constitue des « circonstances particulières » donnant ouverture à une sanction autre que la destitution, au sens de l'exception prévue par l'art. 119, al. 2 L.P. Il ordonne la réintégration. La Cour supérieure annule la sentence arbitrale, mais cette sentence est rétablie par la Cour d'appel.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli et la sanction de destitution rétablie.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie et Charron : Deux normes de contrôle sont requises. Il convient d'adopter des normes de contrôle

when there are clearly defined questions that engage different concerns under the pragmatic and functional approach. The question whether s. 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6) *C.T.A.* are in conflict and, if so, which one should prevail, clearly raises separate concerns from the question whether the arbitrator properly interpreted and applied s. 119, para. 2. While there is a relatively strong privative clause in the *Labour Code*, the question of compatibility is a pure question of law that does not engage the arbitrator's special knowledge of labour and employment law. Moreover, this question is of general importance and has precedential value. As for the purpose of legislation, while the *Labour Code* clearly contemplates calling on arbitrators to interpret and apply legislation in order to settle grievances in a prompt, final and binding manner, it does not follow that the question of the compatibility of conflicting legislative provisions was intended to be within the exclusive purview of the grievance arbitrator, or that such a task is at the core of the object of grievance arbitration. On balance, the question of compatibility must be subject to the strictest standard of review, the standard of correctness. [19-23]

The question whether the arbitrator correctly interpreted and applied s. 119, para. 2 *P.A.* to the police officer's conduct is one of mixed fact and law. It requires an analysis more in line with the traditional function of a grievance arbitrator under s. 100.12(f) of the *Labour Code*. It also requires a balancing of the competing interests of the police officer facing dismissal, of the municipality, both as an employer and as a public body responsible for public security, and of the community as a whole in maintaining respect and confidence in its police officers. But not all factors point to the highest standard of deference. The question has some degree of precedential value, the arbitrator's discretion is narrower under s. 119, para. 2 *P.A.* than it would otherwise be under s. 100.12(a) and (f) of the *Labour Code*, and the *P.A.* is external to the collective agreement and to the Code. On balance, the reasonableness standard of review is suitable for this question. [24-28]

Municipal police officers are subject both to the *P.A.* and to the *C.T.A.* as municipal employees. While ss. 119 *P.A.* and 116(6) *C.T.A.* apply unproblematically both outside of the municipal police context and when a municipal police officer is convicted of an indictable offence, there is a clear zone where the statutes overlap

multiple uniquement lorsque des questions clairement définies font intervenir des intérêts différents dans le cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle. La question de savoir s'il existe un conflit entre l'art. 119, al. 2 *L.P.* et le par. 116(6) *L.C.V.* et, le cas échéant, quelle disposition a préséance soulève manifestement des préoccupations autres que la question de savoir si l'arbitre a bien interprété et appliqué l'art. 119, al. 2. Bien que l'on trouve dans le *Code du travail* une clause privative relativement rigoureuse, la question de la compatibilité est une pure question de droit qui ne fait pas intervenir les connaissances spécialisées de l'arbitre en matière de droit du travail. En outre, il s'agit d'une question d'importance générale qui a valeur de précédent. Quant à l'objet de la loi, même si le *Code du travail* prévoit certainement que les arbitres sont appelés à interpréter et à appliquer la loi afin d'assurer le règlement rapide, définitif et exécutoire de griefs, il ne s'ensuit pas que la question de la conciliation de dispositions législatives incompatibles devrait relever de la compétence exclusive de l'arbitre de griefs ni que cette fonction soit fondamentale au sein de l'objet de l'arbitrage des griefs. Somme toute, la question de la compatibilité doit être assujettie à la norme de contrôle la plus rigoureuse, soit la norme de la décision correcte. [19-23]

La question de savoir si l'arbitre a correctement interprété l'art. 119, al. 2 *L.P.* et l'a correctement appliqué à la conduite du policier est une question mixte de droit et de fait. Elle requiert une analyse qui relève davantage des fonctions normalement exercées par un arbitre de griefs aux termes de l'al. 100.12f) du *Code du travail*. Elle doit aussi être résolue en tenant compte d'intérêts opposés : les intérêts du policier menacé de destitution, les intérêts de la municipalité, en sa qualité d'employeur autant que d'organisme public responsable de la sécurité du public, ainsi que les intérêts de l'ensemble de la collectivité, à qui les policiers doivent inspirer respect et confiance. Mais les facteurs à prendre en compte ne militent pas tous en faveur du degré le plus élevé de retenue. La question a, dans une certaine mesure, valeur de précédent; aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, le pouvoir discrétionnaire de l'arbitre est plus restreint qu'il le serait par ailleurs aux termes des al. 100.12a) et f) du *Code du travail* et la *L.P.* ne fait partie ni de la convention collective ni du Code. Somme toute, la norme de la décision raisonnable est celle qu'il convient d'appliquer à cette question. [24-28]

Les policiers municipaux sont assujettis tant à la *L.P.* qu'à la *L.C.V.* en tant qu'employés de la municipalité. Alors que l'art. 119 *L.P.* et le par. 116(6) *L.C.V.* s'appliquent sans problème hors du contexte de la police municipale ou lorsqu'un policier municipal est reconnu coupable d'un acte criminel, il y a clairement

and come into conflict. Both provisions apply to the officer's conduct in the instant case. One statute provides for an exception to the rule of dismissal and would allow him to maintain his employment if he can show specific circumstances, but the other does not. The conflict is unavoidable, because one statute implicitly takes away what another statute has explicitly allowed. In case of conflict, s. 119, para. 2 *P.A.* should prevail over s. 116(6) *C.T.A.* Section 119 satisfies the requirements of the presumptions developed to aid in determining the legislature's intent in that it is both more recent and more specific in comparison to s. 116(6). Furthermore, the specific circumstances exception was intended to meet the concern expressed at the time it was adopted as to the severity of the rule of dismissal. If s. 116(6) were held to prevail over s. 119, para. 2, this would defeat a clearly stated legislative objective. Lastly, the fact that the legislature has not amended s. 116(6) since adopting the new *P.A.* could indicate an intention to preserve the legislative bargain that was struck when s. 119 was drafted without affecting the applicability of s. 116(6) to other municipal employees. [40] [48-49] [56-57] [61-63]

It was unreasonable for the arbitrator to conclude that the specific circumstances raised by the police officer were sufficient to satisfy the s. 119, para. 2 exception. The burden of proof was on the police officer. In deciding whether specific circumstances are proven or not, an arbitrator may take into account any circumstance surrounding the offence that could affect the police officer's ability to continue to serve the public effectively and credibly. The arbitrator equated his jurisdiction under s. 119, para. 2 *P.A.* to the jurisdiction he would normally enjoy under s. 100.12(f) of the *Labour Code* and failed to properly weigh the effect of the police officer's criminal conduct on his ability to carry out his duties; this affected the rationality of his decision. Referring to attenuating and aggravating circumstances in other employment law contexts may sometimes be useful, but this should have been done in this case having regard to the unique issues that are raised by the criminal conduct of police officers. The context here is one of domestic violence, and the officer pleaded guilty to a charge of assault on his wife; this is a very important consideration in light of the public's reliance on police intervention in such cases, and one that the arbitrator could not reasonably ignore. Furthermore, the firearm offences cannot be attributed to the officer's personal problems, nor can they be justified, as the arbitrator sought to do, merely on the ground that they are technical offences. More serious still is the officer's conscious defiance of

chevauchement et incompatibilité dans la zone d'application commune à ces deux dispositions législatives. Les deux dispositions s'appliquent à la conduite du policier en l'espèce. L'un des textes législatifs comporte un régime d'exception à la règle de la destitution et lui permet de conserver son emploi s'il peut démontrer l'existence de circonstances particulières, mais pas l'autre. Le conflit ne peut être évité parce qu'une loi retire implicitement ce que l'autre loi autorise explicitement. En présence d'un conflit, l'art. 119, al. 2 *L.P.* doit avoir préséance sur le par. 116(6) *L.C.V.* L'article 119 satisfait aux exigences des deux présomptions élaborées pour faciliter la tâche de cerner l'intention du législateur puisqu'il est à la fois plus récent et plus spécifique que le par. 116(6). De plus, le régime d'exception des circonstances particulières visait à tenir compte des observations, faites à l'époque de l'adoption de cette disposition, concernant la sévérité de la règle de la destitution. La conclusion voulant que le par. 116(6) doive avoir préséance sur l'art. 119, al. 2 irait à l'encontre d'un objectif clairement déclaré de la loi. Enfin, le fait que le législateur n'ait pas modifié le par. 116(6) depuis l'adoption de la nouvelle *L.P.* pourrait indiquer une intention de sauvegarder les intérêts pris en compte lors de la rédaction de l'art. 119 sans influencer sur l'application du par. 116(6) aux autres employés municipaux. [40] [48-49] [56-57] [61-63]

Il n'était pas raisonnable que l'arbitre conclue que les circonstances particulières soulevées par le policier permettaient de satisfaire à l'exception prévue à l'art. 119, al. 2. Le policier avait le fardeau de la preuve. En décidant si la preuve de circonstances particulières a été faite ou non, un arbitre peut tenir compte de toute circonstance relative à l'infraction qui se rapporte à la capacité future du policier de servir le public avec efficacité et crédibilité. L'arbitre se croyait investi, aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, du pouvoir qu'il exercerait normalement selon l'al. 100.12f) du *Code du travail* et il n'a pas apprécié adéquatement les répercussions de la conduite criminelle du policier sur la capacité de celui-ci d'exercer ses fonctions, ce qui a perturbé la rationalité de sa décision. S'il est parfois utile de soupeser les circonstances atténuantes ou aggravantes dans d'autres situations relevant du droit du travail, il aurait fallu en l'espèce tenir compte des questions uniques que soulève la conduite criminelle d'un policier. Il est question ici de violence conjugale, et le policier a reconnu sa culpabilité à une accusation de voies de fait contre sa conjointe. Il s'agit là d'une considération très importante puisque le public s'en remet aux interventions des policiers en de tels cas et l'arbitre ne pouvait raisonnablement pas écarter cet élément. De plus, on ne peut mettre les infractions relatives aux armes à feu sur le compte des problèmes personnels du policier, ni les justifier en les qualifiant d'infractions à caractère technique, comme l'arbitre a

his undertaking to the court not to communicate with his spouse. The breach of an undertaking by a police officer is especially serious given the role that police officers play in the administration of justice. It suggests a lack of respect for the judicial system of which he forms an integral part. Finally, public confidence was a factor to be considered. Media reports of criminal conduct by police officers have an effect on public confidence. But in treating the issue as one about properly informing the public of personal circumstances surrounding the offences committed, the arbitrator failed to take into account the gravity of these offences and the effect that they would have on public confidence. [68-80]

Per Deschamps and Fish JJ.: The sanction of dismissal should be restored. Section 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6) *C.T.A.* are not incompatible. The courts have interpreted the meaning of the word “conflict” as narrowly as possible. The fact that one provision is more restrictive or imposes different conditions than the other, or that both provisions apply to the same person and the same fact situation, is in itself insufficient to support the conclusion that one of the provisions is inapplicable. [82-83] [87]

In the instant case, it can be seen by reading the *P.A.* and the *C.T.A.* together that the incompatibility is merely apparent: the former governs the capacity to serve as a police officer and the sanctions attached to breaches of the conditions of eligibility for a position as a police officer, while the latter governs the conditions of eligibility for municipal employment. A person who is qualified to serve in both capacities must meet the conditions of both statutes. If a municipal police officer commits an indictable offence, he will, by virtue of s. 119, para. 1 *P.A.* and of the *C.T.A.*, be both excluded from serving as a police officer and, where there is a connection with the employment, disqualified from municipal employment for five years. The same will be true if an officer commits a hybrid offence punishable by imprisonment for one year or more and is unable to prove the existence of specific circumstances under the *P.A.* Where specific circumstances are proven, the officer will not be dismissed, but will nonetheless be disqualified for five years under municipal law. There is no conflict in the fact that, in this last situation, a concurrent application of the provisions will deprive the officer of his or her employment as a municipal employee for a period of five years even though he or she has not ceased to be eligible to serve as a police officer. [91-93] [98]

tenté de le faire. La décision consciente de l'agent de police de ne pas se conformer à l'engagement qu'il avait pris envers le tribunal de ne pas communiquer avec sa conjointe est encore plus sérieuse. Le manquement à un engagement judiciaire est particulièrement grave dans le cas d'un policier, étant donné le rôle de ce dernier dans l'administration de la justice. Un tel comportement dénote un manque de respect pour le système judiciaire dont le policier fait partie intégrante. Enfin, la confiance du public était un facteur qu'il fallait prendre en compte. Les reportages des médias sur la conduite criminelle des policiers ont des répercussions sur la confiance du public. Mais en limitant son examen de cette question à la justesse de l'information communiquée au public au sujet des circonstances personnelles entourant les infractions commises, l'arbitre a omis de tenir compte de la gravité de ces infractions et de leur incidence possible sur la confiance du public. [68-80]

Les juges Deschamps et Fish : La sanction de destitution doit être rétablie. L'article 119, al. 2 *L.P.* et le par. 116(6) *L.C.V.* ne sont pas incompatibles. Les tribunaux, dans la mesure du possible, restreignent le sens du mot « conflit » à sa portée la plus étroite. Le simple fait qu'une norme soit plus contraignante que l'autre, impose des conditions différentes, ou s'applique à la même personne et à la même situation de faits ne suffit pas pour conclure à l'inapplication de l'une d'elles. [82-83] [87]

En l'espèce, la lecture conjointe de la *L.P.* et de la *L.C.V.* fait voir que l'incompatibilité n'est qu'apparente : la première régit la capacité d'agir comme policier et les sanctions qui sont attachées aux manquements aux conditions d'admissibilité à cette fonction, tandis que la deuxième régit les conditions d'admissibilité à une fonction municipale. Dans le cas où une personne cumule les deux fonctions, elle doit satisfaire aux conditions prescrites par les deux lois. Si un policier municipal commet un acte criminel, il sera, par l'effet de l'art. 119, al. 1 *L.P.* et de la *L.C.V.*, à la fois exclu des rangs de la police et disqualifié pour cinq ans comme employé municipal, dans ce dernier cas sous réserve d'un lien avec l'emploi. Il en va de même s'il commet une infraction mixte punissable d'une peine d'emprisonnement d'un an ou plus et qu'il ne peut prouver de circonstances particulières selon la *L.P.* En présence d'une preuve de telles circonstances, il ne sera pas destitué mais sera pourtant disqualifié pour cinq ans en vertu du droit municipal. Le fait que, dans cette dernière situation, une application concomitante prive le policier de son emploi comme fonctionnaire municipal pour une période de cinq ans alors qu'il n'a pas perdu son habilité à être policier n'est pas source d'incompatibilité. [91-93] [98]

Nor does the proposed interpretation frustrate the purposes of the provisions in question. Although s. 119 *P.A.* is disciplinary in nature, an arbitrator is not entitled to review an employer's decision to terminate the employment of a police officer who has been convicted of an indictable offence, since, under both s. 115 *P.A.* and s. 119, the officer is no longer eligible to serve as a police officer. Where an officer has been convicted of a hybrid offence and has benefited from the exception under s. 119, on the other hand, he or she will be able to apply for employment in a police force other than a municipal force, because he or she has not ceased to be eligible under the *P.A.* Where an officer has benefited from the exception under s. 119, this must be reflected in an interpretation of s. 115 that is consistent with the clear objective of the exception, namely to allow the individual in question to continue his or her career as a police officer. [92-95]

Per Abella J.: The arbitrator's decision whether to apply s. 119, para. 2 *P.A.* should not be subjected to a different standard of review than his decision on how to apply it. The privative clause in s. 101 of the *Labour Code*, which states that the arbitrator's award is without appeal, protects the arbitrator's exclusive responsibility for deciding a grievance, and s. 100.12(a) of the Code clothes him with the authority to determine how any relevant statutory provision ought to apply to it. These provisions, combined with the expertise of the arbitrator in labour disputes and the legislative objective of having them resolved expeditiously and conclusively, favour an integrated standard for assessing the arbitrator's interpretation both of his jurisdictional mandate and of its application. For the reasons given by the majority, even on a single deferential standard of review, the arbitrator's decision as to the appropriate sanction is unsustainable and the sanction of dismissal should be restored. [107-109] [117]

Cases Cited

By Bastarache J.

Applied: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*, [2004] 1 S.C.R. 727, 2004 SCC 28; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, [2004] 3 S.C.R. 152, 2004 SCC 54; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Toronto Railway Co. v. Paget* (1909), 42 S.C.R. 488; *Massicotte v. Boutin*, [1969] S.C.R. 818; *Multiple Access*

L'interprétation proposée ne fait pas non plus obstacle à l'objet des dispositions en question. Bien que l'art. 119 *L.P.* s'inscrive dans un contexte disciplinaire, l'arbitre n'a pas le droit de réviser la décision d'un employeur de mettre fin à l'emploi du policier déclaré coupable d'un acte criminel puisque ce policier n'est plus éligible à la fonction de policier, ni selon l'art. 115 *L.P.* ni selon l'art. 119. Cependant, lorsque le policier est reconnu coupable d'une infraction mixte et qu'il bénéficie de l'exception de l'art. 119, il pourra postuler un emploi dans un corps de police autre que municipal parce qu'il n'aura pas perdu son habilité en vertu de la *L.P.* L'exception dont peut bénéficier le policier en vertu de l'art. 119 doit se refléter dans une interprétation de l'art. 115 qui respecte l'objectif manifeste de l'exception — c'est-à-dire permettre à l'intéressé de poursuivre sa carrière comme policier. [92-95]

La juge Abella : La décision de l'arbitre concernant l'opportunité d'appliquer l'art. 119, al. 2 *L.P.* ne doit pas être assujettie à une norme de contrôle différente de celle retenue pour la façon d'appliquer cet article. La clause privative de l'art. 101 du *Code du travail*, précisant que la sentence arbitrale est sans appel, protège la compétence exclusive de l'arbitre en matière d'arbitrage de griefs tandis que l'al. 100.12a) du Code lui confère le pouvoir de décider de quelle manière toute disposition législative pertinente devrait s'y appliquer. Compte tenu de l'expertise de l'arbitre en matière de conflits de travail et de l'objet de la loi qui est d'assurer un règlement rapide et définitif de ces différends, ces dispositions offrent un argument solide à l'appui d'une norme intégrée d'évaluation de l'interprétation par l'arbitre de sa compétence comme de la façon de l'exercer. Pour les motifs que donnent les juges majoritaires, même suivant une seule norme de contrôle, la décision de l'arbitre eu égard à la sanction à imposer est insoutenable et la sanction de la destitution doit être rétablie. [107-109] [117]

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêts appliqués : *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727, 2004 CSC 28; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Toronto Railway Co. c. Paget* (1909), 42 R.C.S. 488; *Massicotte c. Boutin*, [1969] R.C.S. 818;

Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161; **referred to:** *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *Newfoundland Association of Public Employees v. Newfoundland (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 S.C.R. 3; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 S.C.R. 140, 2006 SCC 4; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23; *Pelland v. St-Antoine (Ville de)*, J.E. 94-499, 1994 CarswellQue 1900; *Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc. v. Communauté urbaine de Montréal*, [1985] 2 S.C.R. 74; *Péloquin v. Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec*, [2000] R.J.Q. 2215; *Lévis (Ville de) v. Syndicat des policiers et pompiers de Lévis*, D.T.E. 89T-344; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Maksteel Québec Inc.*, [2003] 3 S.C.R. 228, 2003 SCC 68; *Syndicat des employés municipaux de Beauce (C.S.D.) v. St-Georges (Ville de)*, J.E. 2000-540, SOQUIJ AZ-00019015; *Association des pompiers de Laval v. Ville de Laval*, [1985] T.A. 446; *Fraternité des policiers de Deux-Montagnes/Ste-Marthe-sur-le-Lac v. Deux-Montagnes (Ville de)*, J.E. 2001-524, SOQUIJ AZ-50083424; *L'Île-Perrot (Ville de) et Union des employés de service, section locale 800*, D.T.E. 2000T-619; *Duguay et Paspébiac (Ville de)*, D.T.E. 2003T-47, SOQUIJ AZ-50152875.

By Deschamps and Fish JJ.

Referred to: *Duval v. The King* (1938), 64 B.R. 270; *Daniels v. White*, [1968] S.C.R. 517; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Bell v. Attorney General for Prince Edward Island*, [1975] 1 S.C.R. 25; *Ricard v. Lord*, [1941] S.C.R. 1; *Beaudoin v. Roy*, [1984] R.L. 315; *Roy v. Mailloux*, [1966] B.R. 468.

By Abella J.

Referred to: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F.*,

Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161; **arrêts mentionnés :** *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Newfoundland Association of Public Employees c. Terre-Neuve (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 R.C.S. 3; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, 2006 CSC 4; *Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23; *Pelland c. St-Antoine (Ville de)*, J.E. 94-499, 1994 CarswellQue 1900; *Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc. c. Communauté urbaine de Montréal*, [1985] 2 R.C.S. 74; *Péloquin c. Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec*, [2000] R.J.Q. 2215; *Lévis (Ville de) c. Syndicat des policiers et pompiers de Lévis*, D.T.E. 89T-344; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maksteel Québec Inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, 2003 CSC 68; *Syndicat des employés municipaux de Beauce (C.S.D.) c. St-Georges (Ville de)*, J.E. 2000-540, SOQUIJ AZ-00019015; *Association des pompiers de Laval c. Ville de Laval*, [1985] T.A. 446; *Fraternité des policiers de Deux-Montagnes/Ste-Marthe-sur-le-Lac c. Deux-Montagnes (Ville de)*, J.E. 2001-524, SOQUIJ AZ-50083424; *L'Île-Perrot (Ville de) et Union des employés de service, section locale 800*, D.T.E. 2000T-619; *Duguay et Paspébiac (Ville de)*, D.T.E. 2003T-47, SOQUIJ AZ-50152875.

Citée par les juges Deschamps et Fish

Arrêts mentionnés : *Duval c. Le Roi* (1938), 64 B.R. 270; *Daniels c. White*, [1968] R.C.S. 517; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Ross c. Registrare des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Bell c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1975] 1 R.C.S. 25; *Ricard c. Lord*, [1941] R.C.S. 1; *Beaudoin c. Roy*, [1984] R.L. 315; *Roy c. Mailloux*, [1966] B.R. 468.

Citée par la juge Abella

Arrêts mentionnés : *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Conseil de l'éducation de Toronto*

District 15, [1997] 1 S.C.R. 487; *Canada Post Corp. v. Smith* (1998), 40 O.R. (3d) 97; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Mattel, Inc. v. 3894207 Canada Inc.*, [2006] 1 S.C.R. 772, 2006 SCC 22; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting Cities and Towns, S.Q. 1922, 13 Geo. V, c. 65, s. 123(12).
Act respecting police organization, R.S.Q., c. O-8.1 [repl. 2000, c. P-13.1].
Act to amend various legislation having regard to the Charter of human rights and freedoms, S.Q. 1986, c. 95, s. 46.
Air Travellers Security Charge Act, S.C. 2002, c. 9, s. 62(2).
Charter of human rights and freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 18.2.
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 71, 72, 116(6), (7).
Code of ethics of Québec police officers, (1990) 122 G.O. II, 1760, ss. 1, 5.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46.
Customs Act, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), s. 160.1.
Importation of Intoxicating Liquors Act, R.S.C. 1985, c. I-3, s. 5(c).
Income Tax Act, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), s. 238(1).
Labour Code, R.S.Q., c. C-27, ss. 100.12(a), (f), 101, 139, 139.1, 140.
Municipal Code of Québec, R.S.Q., c. C-27.1, s. 269.
Police Act, R.S.Q., c. P-13 [repl. 2000, c. P-13.1], s. 3(3).
Police Act, R.S.Q., c. P-13.1, ss. 70, para. 5, 87 to 89, 115, 117, 119, 127, 128 to 193, 194 to 255.11, 234(6), 256, 258, 260, 264, 286, 289, 316, 317.
Règlement numéro 756 relatif à l'éthique professionnelle et à la discipline interne des policiers-pompiers de la Ville de Lévis, August 18, 1997, ss. 13.10, 13.11, 22.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

(Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15, [1997] 1 R.C.S. 487; *Canada Post Corp. c. Smith* (1998), 40 O.R. (3d) 97; *Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, [2006] 1 R.C.S. 772, 2006 CSC 22; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157.

Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 18.2.
Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46.
Code de déontologie des policiers du Québec, (1990) 122 G.O. II, 2531, art. 1, 5.
Code du travail, L.R.Q., ch. C-27, art. 100.12(a), (f), 101, 139, 139.1, 140.
Code municipal du Québec, L.R.Q., ch. C-27.1, art. 269.
Loi concernant les cités et les villes, S.Q. 1922, 13 Geo. V, ch. 65, art. 123(12).
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), art. 238(1).
Loi de police, L.R.Q., ch. P-13 [repl. 2000, ch. P-13.1], art. 3(3).
Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1986, ch. 95, art. 46.
Loi sur l'importation des boissons enivrantes, L.R.C. 1985, ch. I-3, art. 5(c).
Loi sur l'organisation policière, L.R.Q., ch. O-8.1 [repl. 2000, ch. P-13.1].
Loi sur la police, L.R.Q., ch. P-13.1, art. 70, al. 5, 87 à 89, 115, 117, 119, 127, 128 à 193, 194 à 255.11, 234(6), 256, 258, 260, 264, 286, 289, 316, 317.
Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, L.C. 2002, ch. 9, art. 62(2).
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 71, 72, 116(6), (7).
Loi sur les douanes, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.), art. 160.1.
Règlement numéro 756 relatif à l'éthique professionnelle et à la discipline interne des policiers-pompiers de la Ville de Lévis, 18 août 1997, art. 13.10, 13.11, 22.

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Thémis, 1999.

Halsbury's Laws of England, vol. 36, 3rd ed. London: Butterworth, 1961.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 36^e lég., 26 mai 2000, n^o 79.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Pelletier, Morin and Bich J.J.A.), [2005] Q.J. No. 8450 (QL), J.E. 2005-1271, 2005 QCCA 639, reversing a decision of Lemelin J., [2003] Q.J. No. 13008 (QL). Appeal allowed.

Richard Ramsay, Sarto Veilleux and François LeBel, for the appellant.

Serge Gagné and Maude Gagné, for the respondents.

Gino Castiglio and André Fiset, for the interveners.

The judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie and Charron J.J. was delivered by

BASTARACHE J. — This appeal concerns the consequences of criminal conduct by municipal police officers in Quebec and whether that conduct should be sanctioned by the law governing police or by municipal law. Specifically, we are asked to determine whether s. 119, para. 2 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13.1 (“P.A.”), and s. 116(6) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 (“C.T.A.”), can apply concurrently to a municipal police officer, and if not, which provision should take precedence. We are also asked to determine whether the arbitrator committed a reviewable error in his interpretation and application of the limited exception found in s. 119, para. 2 P.A. The latter provision provides for the mandatory dismissal of police officers who are convicted of serious criminal offences unless they can show specific circumstances justifying another sanction. In comparison, s. 116(6) C.T.A. disqualifies any person from municipal employment for similar types of offences but subject to no exception.

Halsbury's Laws of England, vol. 36, 3rd ed. London: Butterworth, 1961.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 36^e lég., 26 mai 2000, n^o 79.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Pelletier, Morin et Bich), [2005] J.Q. n^o 8450 (QL), J.E. 2005-1271, 2005 QCCA 639, qui a infirmé une décision du juge Lemelin, [2003] J.Q. n^o 13008 (QL). Pourvoi accueilli.

Richard Ramsay, Sarto Veilleux et François LeBel, pour l’appelante.

Serge Gagné et Maude Gagné, pour les intimés.

Gino Castiglio et André Fiset, pour l’intervenante.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, Binnie et Charron rendu par

LE JUGE BASTARACHE — Le présent pourvoi porte sur les conséquences qu’entraîne la conduite criminelle des policiers municipaux au Québec et sur les sanctions applicables en pareil cas, celles prévues par les textes législatifs régissant la police ou celles prévues par le droit municipal. Plus particulièrement, notre Cour est appelée à décider si l’art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police*, L.R.Q., ch. P-13.1 (« L.P. »), et le par. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (« L.C.V. »), peuvent s’appliquer concurremment à un policier municipal et, si tel n’est pas le cas, nous devons déterminer celle de ces dispositions qui prévaut. Notre Cour doit également déterminer si l’arbitre a commis une erreur donnant ouverture à la révision dans son interprétation et son application de l’exception limitée prévue à l’art. 119, al. 2 L.P. Cette disposition prévoit la destitution de tout policier reconnu coupable d’une infraction criminelle grave, à moins que ce dernier ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction. Par ailleurs, selon le par. 116(6) L.C.V., toute personne déclarée coupable d’une infraction semblable est inhabile à une charge d’employé de la municipalité, sans exception.

2

The appellant municipality dismissed the respondent Danny Belleau (“Belleau”) after he pleaded guilty to several criminal offences, all of which fell within the scope of both s. 116(6) *C.T.A.* and s. 119, para. 2 *P.A.* The grievance arbitrator held that s. 119, para. 2 *P.A.* had rendered s. 116(6) *C.T.A.* inapplicable to municipal police officers. He also found that there were specific circumstances which justified another sanction under s. 119, para. 2 *P.A.*, and, as result, overturned the dismissal and ordered that Belleau’s employment be restored. There is no question that had s. 116(6) *C.T.A.* applied alone, Belleau’s challenge to his dismissal would have failed.

3

The arbitrator’s decision was quashed by the Superior Court ([2003] Q.J. No. 13008 (QL)), but upheld by the Court of Appeal ([2005] Q.J. No. 8450 (QL), 2005 QCCA 639). Before this Court, the appellant argues that despite the enactment of s. 119, para. 2 *P.A.*, s. 116(6) *C.T.A.* is still applicable to Belleau and that on a proper application of either provision, its decision to dismiss Belleau should stand.

1. Background

4

Before he was dismissed, Belleau had been a member of the appellant’s municipal police force for 15 years. The criminal conduct which led to the dismissal occurred on December 29 and 30, 2000. It would appear that on the evening of the 29th, Belleau, who was on leave at the time, had a heated argument with his spouse, Johanne Robitaille. He had been drinking heavily and he later admitted that he was intoxicated. The dispute worsened and Belleau became violent. When the police arrived, they found Robitaille wandering outside without a jacket, clutching her dog. They arrested Belleau and searched the house. In the basement they found three unsecured firearms. The next morning, Belleau was released on condition that he not communicate in any way with Robitaille. Less than two hours after his release, he breached that condition by appearing at the house of Robitaille’s parents, where Robitaille was present. Belleau was arrested once more. On February 2, 2001, he pleaded guilty to threatening to cause death or bodily harm,

La municipalité appelante a destitué l’intimé, Danny Belleau (« M. Belleau »), après que celui-ci eut reconnu sa culpabilité à plusieurs infractions criminelles, toutes visées au par. 116(6) *L.C.V.* et à l’art. 119, al. 2 *L.P.* L’arbitre de griefs a statué que le par. 116(6) *L.C.V.* ne s’appliquait pas aux policiers municipaux du fait de l’art. 119, al. 2 *L.P.* En outre, il a conclu que des circonstances particulières justifiaient une autre sanction au titre de l’art. 119, al. 2 *L.P.* et, par conséquent, il a annulé la destitution et a ordonné la réintégration de M. Belleau. Il ne fait aucun doute qu’en cas d’application du par. 116(6) *L.C.V.* seulement, M. Belleau n’aurait pu contester avec succès sa destitution.

La sentence arbitrale a été annulée par la Cour supérieure ([2003] J.Q. n° 13008 (QL)), mais rétablie par la Cour d’appel ([2005] J.Q. n° 8450 (QL), 2005 QCCA 639). Devant notre Cour, l’appelante fait valoir que le par. 116(6) *L.C.V.* continue de s’appliquer à M. Belleau malgré l’adoption de l’art. 119, al. 2 *L.P.*, et que, selon l’application correcte de ces dispositions, sa décision de destituer M. Belleau doit être maintenue.

1. Contexte

Avant sa destitution, M. Belleau était membre du corps policier de la municipalité appelante depuis 15 ans. Les actes criminels qui ont entraîné sa destitution ont été commis les 29 et 30 décembre 2000. Il semble que le soir du 29 décembre, M. Belleau, qui était alors en congé, ait eu une violente dispute avec sa conjointe, Johanne Robitaille. Il avait consommé beaucoup d’alcool et a plus tard reconnu qu’il était en état d’ébriété. La dispute s’est envenimée et M. Belleau est devenu violent. À leur arrivée, les policiers ont trouvé M^{me} Robitaille errant dehors sans manteau, avec son chien dans ses bras. Ils ont arrêté M. Belleau et ont fouillé la maison. Au sous-sol, ils ont trouvé trois armes à feu qui n’étaient pas entreposées de manière sécuritaire. Le lendemain matin, M. Belleau a été remis en liberté à la condition qu’il n’entre pas en communication de quelque façon avec M^{me} Robitaille. Moins de deux heures après sa remise en liberté, il a violé cette condition en se présentant au domicile des parents de M^{me} Robitaille, où cette dernière se trouvait.

assault, three counts of storing a firearm in a careless manner or without reasonable safety precautions, and failing to comply with a condition of his undertaking. Significantly for the purposes of this appeal, all of the offences were hybrid offences, punishable on indictment or on summary conviction and to imprisonment for a term of more than one year.

Belleau's employment was terminated following a disciplinary investigation by the appellant's director of public security, Gilles Drolet ("the director"). In his report, the director concluded that Belleau had failed to demonstrate specific circumstances sufficient to justify another sanction under s. 119, para. 2 *P.A.* Although he made reference to s. 116(6) *C.T.A.* in his report, there was no mention of it in his analysis or in the form summarizing his final recommendation. The council of the appellant municipality accepted the recommendation and passed a resolution dismissing Belleau on June 18, 2001. The respondents contested this decision by way of a grievance filed on June 28, 2001.

It will be helpful to set out the relevant legislation before considering how the respondents' grievance was treated in the jurisdictions below.

2. Relevant Statutory Provisions

Police Act, R.S.Q., c. P-13.1

115. To be hired as a police officer a person must meet the following requirements:

- (1) be a Canadian citizen;
- (2) be of good moral character;
- (3) not have been found guilty, in any place, of an act or omission defined in the Criminal Code (Revised

M. Belleau a été arrêté de nouveau. Le 2 février 2001, il a reconnu sa culpabilité relativement à des accusations de menace de causer la mort ou des lésions corporelles, de voies de fait, trois chefs d'accusation pour entreposage d'une arme à feu de manière négligente ou sans prendre suffisamment de précaution, et d'omission de se conformer à une condition d'un engagement. Il importe de noter dans le cadre du présent pourvoi que toutes les infractions étaient des infractions mixtes punissables, sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire, d'un emprisonnement de plus d'un an.

M. Belleau a été destitué de ses fonctions à la suite d'une enquête disciplinaire menée par le directeur de la Sécurité publique de l'appelante, Gilles Drolet (« le directeur »). Dans son rapport, le directeur a conclu que M. Belleau n'avait pas fait la preuve de circonstances particulières justifiant une autre sanction au titre de l'art. 119, al. 2 *L.P.* Même si dans son rapport il a fait mention du par. 116(6) *L.C.V.*, le directeur n'en a pas parlé dans son analyse ni dans le formulaire résumant sa recommandation finale. Le conseil de la municipalité appelante a accepté la recommandation et a adopté la résolution prononçant la destitution de M. Belleau le 18 juin 2001. Les intimés ont contesté cette décision par voie de grief déposé le 28 juin 2001.

J'estime utile d'énoncer les dispositions législatives pertinentes avant d'examiner les décisions des tribunaux d'instance inférieure relatives au grief des intimés.

2. Dispositions législatives pertinentes

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

115. Les conditions minimales pour être embauché comme policier sont les suivantes :

- 1° être citoyen canadien;
- 2° être de bonnes mœurs;
- 3° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le

5

6

7

Statutes of Canada, 1985, chapter C-46) as an offence, or of an offence referred to in section 183 of that Code under one of the Acts listed therein;

(4) hold a diploma awarded by the École nationale de police du Québec or meet the standards of equivalence established by by-law by the school.

. . .

The hiring requirements do not apply to the members of police forces when police services are integrated, amalgamated or otherwise merged.

. . .

119. Any police officer or special constable who is found guilty, in any place, of an act or omission referred to in subparagraph 3 of the first paragraph of section 115 that is triable only on indictment, shall, once the judgment has become *res judicata*, be automatically dismissed.

A disciplinary sanction of dismissal must, once the judgment concerned has become *res judicata*, be imposed on any police officer or special constable who is found guilty, in any place, of such an act or omission punishable on summary conviction or by indictment, unless the police officer or special constable shows that specific circumstances justify another sanction.

Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19

116. The following persons shall not be appointed to or hold any office as an officer or employee of the municipality:

. . .

(6) Any person convicted of treason or of an act punishable under a law of the Parliament of Canada or of the Legislature of Québec, by imprisonment for one year or more.

Such disqualification shall continue for five years after the term of imprisonment fixed by the sentence, and, if only a fine was imposed or the sentence is suspended, for five years from the date of such condemnation, unless the person has obtained a pardon;

. . .

Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46) décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées;

4° être diplômé de l'École nationale de police du Québec ou satisfaire aux normes d'équivalence établies par règlement de l'École.

. . .

Les conditions d'embauche ne s'appliquent pas dans le cas d'une intégration, d'une fusion ou de toute autre forme de regroupement de services policiers aux membres de ces services.

. . .

119. Est automatiquement destitué tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit et par suite d'un jugement passé en force de chose jugée, d'un acte ou d'une omission visé au paragraphe 3° de l'article 115, poursuivable uniquement par voie de mise en accusation.

Doit faire l'objet d'une sanction disciplinaire de destitution tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit et par suite d'un jugement passé en force de chose jugée, d'un tel acte ou d'une telle omission, poursuivable soit sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, soit par voie de mise en accusation, à moins qu'il ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19

116. Les personnes suivantes ne peuvent être nommées à une charge de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité, ni l'occuper :

. . .

6° Toute personne déclarée coupable de trahison ou d'un acte punissable en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou de la Législature du Québec, d'un an d'emprisonnement ou plus.

Cette inhabilité subsiste durant cinq années après le terme d'emprisonnement fixé par la sentence, et, s'il y a condamnation à une amende seulement ou si la sentence est suspendue, durant cinq années de la date de cette condamnation, à moins que la personne ait obtenu un pardon;

. . .

Disqualification from municipal office or employment under subparagraph 6 or 7 of the first paragraph shall be incurred only if the offence is in connection with such an office or employment.

Labour Code, R.S.Q., c. C-27

100.12. In the exercise of his duties the arbitrator may

(a) interpret and apply any Act or regulation to the extent necessary to settle a grievance;

. . .

(f) in disciplinary matters, confirm, amend or set aside the decision of the employer and, if such is the case, substitute therefor the decision he deems fair and reasonable, taking into account the circumstances concerning the matter. However, where the collective agreement provides for a specific sanction for the fault alleged against the employee in the case submitted to arbitration, the arbitrator shall only confirm or set aside the decision of the employer, or, if such is the case, amend it to bring it into conformity with the sanction provided for in the collective agreement;

. . .

101. The arbitration award is without appeal, binds the parties and, where such is the case, any employee concerned. Section 129 applies, with the necessary modifications, to the arbitration award; however, the authorization of the Commission provided for in that section is not required.

3. Judicial and Arbitral History

3.1 *Arbitration Award (October 2, 2002)*

The arbitrator set aside the municipality's decision and ordered that Belleau be reinstated without compensation, which in effect amounted to a 16-month suspension without pay. He held that s. 119, para. 2 *P.A.* had rendered inapplicable s. 116(6) *C.T.A.* to municipal police officers charged with an offence punishable on indictment or summary conviction on the basis that the special law prevails over the general. He found that s. 119, para. 2 *P.A.* was equivalent to an arbitrator's jurisdiction in relation to disciplinary matters under s. 100.12(f) of

L'inhabilité à une charge de fonctionnaire ou d'employé prévue au paragraphe 6° ou 7° du premier alinéa n'existe que si l'infraction a un lien avec cette charge.

Code du travail, L.R.Q., ch. C-27

100.12. Dans l'exercice de ses fonctions l'arbitre peut :

a) interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief;

. . .

f) en matière disciplinaire, confirmer, modifier ou annuler la décision de l'employeur et, le cas échéant, y substituer la décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Toutefois, lorsque la convention collective prévoit une sanction déterminée pour la faute reprochée au salarié dans le cas soumis à l'arbitrage, l'arbitre ne peut que confirmer ou annuler la décision de l'employeur ou, le cas échéant, la modifier pour la rendre conforme à la sanction prévue à la convention collective;

. . .

101. La sentence arbitrale est sans appel, lie les parties et, le cas échéant, tout salarié concerné. L'article 129 s'applique à la sentence arbitrale, compte tenu des adaptations nécessaires; l'autorisation de la Commission prévue à cet article n'est toutefois pas requise.

3. Historique des procédures judiciaires et arbitrales

3.1 *Sentence arbitrale (2 octobre 2002)*

L'arbitre a annulé la décision de la municipalité et a ordonné la réintégration de M. Belleau sans indemnisation, ce qui équivalait finalement à une suspension de 16 mois sans traitement. Il a conclu que l'art. 119, al. 2 *L.P.* avait rendu inapplicable le par. 116(6) *L.C.V.* à un policier municipal accusé d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire au motif que les dispositions législatives spéciales l'emportent sur les dispositions législatives générales. Il a conclu qu'en vertu de l'art. 119,

the Quebec *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27 (“*L.C.*”). The arbitrator reasoned that under s. 119, para. 2 *P.A.*, he was entitled to consider the circumstances surrounding the criminal act(s) as well as the personal circumstances of the police officer.

9 With regard to the offences relating to the careless storage of firearms, the arbitrator was of the view that they were of a “technical” character. He considered the fact that Belleau had recently moved into the house and that it was undergoing extensive renovations. He concluded that there was no place in the house where the firearms could have been safely stored.

10 As for Belleau’s violence toward his spouse and the breach of his undertaking not to communicate with her, the arbitrator was of the view that while the offences were serious, Belleau had demonstrated specific circumstances which justified a sanction other than dismissal. The arbitrator accepted the expert medical opinion put forward by Belleau that he was in a morbid mental state on December 29 and 30 due to family problems. The arbitrator also took into account Belleau’s intoxication on the 29th as evidence that, along with his mental state, [TRANSLATION] “he was not entirely lucid”. In addition, the arbitrator considered a number of attenuating factors: the length of Belleau’s employment with the municipality; the lack of any previous disciplinary problems; testimony by his ex-spouses that he was not by nature a violent man; the fact that Belleau was off duty when the offences occurred; the fact that his victim had not suffered physical harm; and the fact that there was no evidence of physical violence.

11 Finally, the arbitrator dismissed objections to Belleau’s reinstatement. He considered that Belleau had recovered from his family and alcohol problems and that there was little risk of him reoffending. As for public perception, the arbitrator concluded that the public had been misinformed

al. 2 *L.P.*, il disposait des mêmes pouvoirs en matière disciplinaire qu’aux termes de l’al. 100.12f) du *Code du travail* du Québec, L.R.Q., ch. C-27 (« *C.T.* »). À son avis, l’art. 119, al. 2 *L.P.* lui conférait le pouvoir de tenir compte des circonstances entourant la perpétration des infractions criminelles ainsi que de la situation personnelle du policier.

Quant aux infractions relatives à l’entreposage d’armes à feu de manière négligente, l’arbitre était d’avis que ces infractions revêtaient un caractère « technique ». Il a tenu compte du fait que M. Belleau venait tout juste d’emménager dans la maison et qu’il y faisait des réparations importantes. Il a conclu qu’il n’y avait pas dans la maison d’endroit où les armes à feu auraient pu être entreposées de manière sécuritaire.

Pour ce qui est des voies de fait commises par M. Belleau contre sa conjointe et de la violation de son engagement de ne pas entrer en communication avec elle, l’arbitre a estimé qu’il s’agissait d’infractions graves, mais que M. Belleau avait démontré que des circonstances particulières justifiaient une sanction autre que la destitution. L’arbitre a accepté la preuve médicale présentée par M. Belleau, à savoir qu’il était dans un état psychologique morbide les 29 et 30 décembre en raison de ses problèmes familiaux. L’arbitre a également pris en compte l’état d’ébriété dans lequel se trouvait M. Belleau le 29 décembre, ce qui, combiné à son état psychologique, démontrait qu’il « n’avait pas toute sa tête ». En outre, l’arbitre a tenu compte d’un certain nombre de facteurs atténuants : M. Belleau avait de longs états de service à la municipalité, il n’avait pas d’antécédents en matière de discipline, ses ex-conjointes ont témoigné qu’il n’était pas un homme violent de nature, il n’était pas en devoir au moment de la perpétration des infractions, sa victime n’avait pas été blessée et il n’y avait pas de preuve de violence physique.

Enfin, l’arbitre a rejeté les objections à la réintégration de M. Belleau. Il a conclu que ce dernier s’était remis de ses problèmes familiaux, qu’il avait traité son alcoolisme et qu’il représentait un faible risque de récidive. Quant à la perception du public, l’arbitre a jugé que le public avait été mal informé

by the media about the specific circumstances of Belleau's case. The arbitrator was of the opinion that Belleau's supervisors and colleagues would regain confidence in him once they were reasonably informed of those circumstances.

3.2 *Superior Court of Quebec*, [2003] Q.J. No. 13008 (QL)

Lemelin J. was of the view that the dispute related essentially to the interpretation of the collective agreement with regard to disciplinary matters, and as such fell within the exclusive competence and expertise of the grievance arbitrator. He held that the arbitrator's decision should therefore not be interfered with unless it was patently unreasonable.

Nevertheless, Lemelin J. was of the opinion that the arbitrator's decision was patently unreasonable on two grounds. First, he concluded that the arbitrator had committed a reviewable error in holding that s. 116(6) *C.T.A.* was inapplicable to Belleau. According to Lemelin J., there was no indication that the legislature had intended to exclude the application of s. 116(6) *C.T.A.* to municipal police officers. In the absence of any specific legislative intent to the contrary, s. 116(6) applied to Belleau as a municipal employee and required his dismissal.

Lemelin J. further held that the arbitrator's decision as to the application of s. 119, para. 2 *P.A.* was also patently unreasonable. The expert opinion led by Belleau was not convincing on the issue of Belleau's alcoholism, and in Lemelin J.'s opinion should not have been accepted. Because the arbitrator's conclusion on this point was central, it rendered his whole decision patently unreasonable.

3.3 *Court of Appeal of Quebec*, [2005] Q.J. No. 8450 (QL), 2005 QCCA 639

The Court of Appeal held that since the arbitrator's decision raised separate questions, two

par les médias des circonstances se rapportant au cas de M. Belleau. Il a estimé que les supérieurs et les collègues de M. Belleau reprendraient confiance en lui après avoir été informés de ces circonstances.

3.2 *Cour supérieure du Québec*, [2003] J.Q. n^o 13008 (QL)

De l'avis du juge Lemelin, le litige portait essentiellement sur l'interprétation de la convention collective eu égard aux questions de discipline et, de ce fait, relevait de la compétence spécialisée exclusive de l'arbitre de griefs. Il a conclu qu'il ne convenait pas de modifier la décision de l'arbitre à moins qu'elle ne soit manifestement déraisonnable.

Le juge Lemelin a néanmoins conclu que la décision de l'arbitre comportait deux erreurs manifestement déraisonnables. Premièrement, il a jugé que l'arbitre avait commis une erreur donnant ouverture à la révision lorsqu'il a décidé que le par. 116(6) *L.C.V.* était inapplicable à M. Belleau. Selon le juge Lemelin, rien n'indiquait que le législateur avait voulu exclure l'application du par. 116(6) *L.C.V.* à l'égard des policiers municipaux. En l'absence d'une indication précise de l'intention contraire du législateur, le par. 116(6) s'appliquait à M. Belleau en sa qualité d'employé municipal et commandait son congédiement.

Le juge Lemelin a également conclu que la décision de l'arbitre relativement à l'application de l'art. 119, al. 2 *L.P.* était elle aussi manifestement déraisonnable. La preuve d'expert présentée par M. Belleau relativement à son alcoolisme n'était pas convaincante et, de l'avis du juge Lemelin, elle n'aurait pas dû être acceptée. En raison du caractère déterminant de la conclusion de l'arbitre sur ce point, cette conclusion avait rendu l'ensemble de sa décision manifestement déraisonnable.

3.3 *Cour d'appel du Québec*, [2005] J.Q. n^o 8450 (QL), 2005 QCCA 639

La Cour d'appel a jugé que la décision de l'arbitre soulevait des questions distinctes et que,

12

13

14

15

different standards of review should govern the judicial review. Bich J.A., speaking for the court, agreed with Lemelin J. that the arbitrator's decision on s. 119, para. 2 *P.A.* should be evaluated on the patent unreasonableness standard. However, she saw the question of the compatibility of s. 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6) *C.T.A.* as separate and distinct for the purpose of the pragmatic and functional approach and concluded that the reasonableness *simpliciter* standard of review should be adopted.

16 On the compatibility question, Bich J.A. was of the view that the arbitrator had not committed an error. While s. 116(6) *C.T.A.* and s. 119, para. 2 *P.A.* could coexist, there were situations where the two provisions were necessarily in conflict. Applying the presumptions that, in case of conflict, the legislator intended the new law to prevail over the old law and the special law to prevail over the general one, Bich J.A. concluded that s. 119, para. 2 *P.A.* should prevail.

17 On the application of s. 119, para. 2 *P.A.* to Belleau's conduct, Bich J.A. held that the arbitrator had not committed a patently unreasonable or even an unreasonable error. The arbitrator was entitled to consider the technical nature of the fire-arm offences and the family crisis that Belleau was living through when assessing whether there were specific circumstances. Furthermore, Bich J.A. disagreed with Lemelin J. that the arbitrator's conclusion regarding Belleau's alcoholism was patently unreasonable. Even if it was, it had not played a central role in the arbitrator's decision. For these reasons, the Court of Appeal restored the arbitrator's award.

4. Issues

18 There are three main issues to be decided in this appeal. First, what are the appropriate standards to apply in reviewing the arbitrator's decision? The second issue is whether the arbitrator erred in holding that s. 116(6) *C.T.A.* was inapplicable to

partant, deux normes de contrôle judiciaire devaient s'appliquer. S'exprimant au nom de la cour, la juge Bich a accepté la décision du juge Lemelin selon laquelle la norme de la décision manifestement déraisonnable devait servir au contrôle de la décision de l'arbitre eu égard à l'art. 119, al. 2 *L.P.* Toutefois, elle a estimé que la compatibilité de l'art. 119, al. 2 *L.P.* et du par. 116(6) *L.C.V.* devait être traitée comme une question distincte aux fins de l'analyse pragmatique et fonctionnelle et a conclu qu'il convenait d'adopter à cet égard la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*.

Relativement à la question de la compatibilité des dispositions, la juge Bich a déclaré que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur. Selon elle, bien que le par. 116(6) *L.C.V.* et l'art. 119, al. 2 *L.P.* puissent coexister, dans certaines situations, ces deux dispositions sont nécessairement en conflit. Appliquant la présomption que le législateur voulait, en cas de conflit, que la nouvelle loi l'emporte sur l'ancienne et que la loi spéciale écarte la loi plus générale, la juge Bich a conclu que l'art. 119, al. 2 *L.P.* devait prévaloir.

Quant à l'application de l'art. 119, al. 2 *L.P.* à la conduite de M. Belleau, la juge Bich a statué que l'arbitre n'avait pas commis une erreur manifestement déraisonnable ni même déraisonnable. L'arbitre pouvait, dans son évaluation des circonstances particulières, tenir compte du caractère technique des infractions relatives aux armes à feu et de la tragédie familiale qui frappait M. Belleau. En outre, contrairement au juge Lemelin, la juge Bich a estimé que la conclusion de l'arbitre concernant l'alcoolisme de M. Belleau était manifestement déraisonnable. Même dans ce cas, cette conclusion ne constituait pas un élément charnière de la décision de l'arbitre. Pour ces motifs, la Cour d'appel a rétabli la sentence arbitrale.

4. Questions en litige

Le présent pourvoi soulève trois questions principales. Quelles normes convient-il d'appliquer au contrôle de la décision de l'arbitre? L'arbitre a-t-il eu tort de conclure que le par. 116(6) *L.C.V.* ne s'appliquait pas à M. Belleau? L'arbitre a-t-il eu tort de

Belleau. The third is whether the arbitrator erred in finding that Belleau had demonstrated specific circumstances which justified a sanction other than dismissal under s. 119, para. 2 *P.A.*

5. Analysis

5.1 *Standards of Review*

5.1.1 Multiple Standards of Review

It is clear that the pragmatic and functional approach may lead to different standards of review for separate findings made by an arbitrator in the course of his or her decision: *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63, at para. 14; *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*, [2004] 1 S.C.R. 727, 2004 SCC 28, at para. 15. This will most frequently be the case when an arbitrator is called upon to construe legislation. The arbitrator's interpretation of the legislation — a question of law — may be reviewable on a different standard than the rest of the decision: see e.g. *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157 (“*CBC*”), at para. 49; *Newfoundland Association of Public Employees v. Newfoundland (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 S.C.R. 3, at para. 14. While interpretations of general public statutes or statutes external to an administrative decision maker's constituting legislation will often be reviewed on a standard of correctness, this will not always be so: *CBC*, at para. 48. The answer in each case will depend on the proper application of the pragmatic and functional approach, which requires various factors be taken into account such as the presence or absence of a privative clause, the expertise of the decision maker, the purpose of the governing legislation and the nature of the question under review (*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paras. 29-38). Since the presence or absence of a privative clause will likely be the same for all aspects of an administrative decision, whether there is a possibility of more than a single standard of review under the pragmatic and functional approach will largely depend on whether there exist questions of

conclure que M. Belleau avait démontré que des circonstances particulières justifiaient une sanction autre que la destitution, suivant l'art. 119, al. 2 *L.P.*?

5. Analyse

5.1 *Normes de contrôle*

5.1.1 Normes de contrôle multiples

Il est évident que l'analyse pragmatique et fonctionnelle peut entraîner l'application de normes de contrôle différentes à des conclusions distinctes tirées par l'arbitre dans sa décision : *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63, par. 14; *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727, 2004 CSC 28, par. 15. Il en sera ainsi le plus souvent lorsqu'un arbitre est appelé à interpréter des dispositions législatives. L'interprétation par l'arbitre d'une disposition législative — une question de droit — peut être assujettie à une norme de contrôle différente de celle applicable au reste de la décision : voir par exemple *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157 (« *SRC* »), par. 49; *Newfoundland Association of Public Employees c. Terre-Neuve (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 R.C.S. 3, par. 14. Si la norme de la décision correcte sera généralement la norme de contrôle applicable à l'interprétation d'une loi générale d'intérêt public ou d'une loi autre que la loi constitutive d'un tribunal administratif, il n'en est pas toujours ainsi : *SRC*, par. 48. Dans chaque cas, la réponse dépendra de l'analyse pragmatique et fonctionnelle suivant laquelle il est nécessaire de tenir compte de plusieurs facteurs, dont la présence ou l'absence d'une clause privative, l'expertise du décideur, l'objet de la loi applicable et la nature de la question faisant l'objet du contrôle (*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, par. 29 à 38). La question de la présence ou de l'absence d'une clause privative sera vraisemblablement la même relativement à tous les aspects d'une décision administrative; ainsi, pour décider si plus d'une norme de contrôle s'applique dans le

different natures and whether those questions engage the decision maker's expertise and the legislative objective in different ways. Of course it may not always be easy or necessary to separate individual questions from the decision taken as a whole. The possibility of multiple standards should not be taken as a licence to parse an administrative decision into myriad parts in order to subject it to heightened scrutiny. However, reviewing courts must be careful not to subsume distinct questions into one broad standard of review. Multiple standards of review should be adopted when there are clearly defined questions that engage different concerns under the pragmatic and functional approach.

cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, il faut déterminer s'il existe des questions de nature différente et si ces questions font intervenir de différentes manières les connaissances spécialisées du décideur et l'objet de la loi. Bien entendu, il pourrait ne pas toujours être facile ou nécessaire d'isoler les questions particulières à analyser séparément de la décision dans son ensemble. La possibilité d'appliquer plus d'une norme de contrôle ne donne pas l'autorisation de décortiquer une décision administrative en d'innombrables parties dans le but de la scruter à la loupe. Toutefois, les tribunaux saisis du contrôle judiciaire doivent veiller à ne pas subsumer les questions distinctes sous une norme générale de contrôle. Il convient d'adopter des normes de contrôle multiples lorsque des questions clairement définies font intervenir des intérêts différents dans le cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle.

20

The question whether s. 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6) *C.T.A.* are in conflict and, if so, which one should prevail, clearly raises separate concerns from the question of whether the arbitrator properly interpreted and applied s. 119, para. 2 *P.A.* The one factor that is common to both questions is the presence of a privative clause. By virtue of s. 101 *L.C.*, the arbitrator's decision is not subject to appeal. Combined with ss. 139, 139.1 and 140 *L.C.*, s. 101 forms a relatively strong privative clause. However, a privative clause is not determinative and regard must be had to the other factors under the pragmatic and functional approach: *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 S.C.R. 140, 2006 SCC 4, at para. 25. In this case, the privative clause suggests greater deference in general but does not shed light on whether the level of scrutiny should be different for each question.

La question de savoir s'il existe un conflit entre l'art. 119, al. 2 *L.P.* et le par. 116(6) *L.C.V.* et, le cas échéant, quelle disposition a préséance soulève manifestement des préoccupations autres que la question de savoir si l'arbitre a bien interprété et appliqué l'art. 119, al. 2 *L.P.* Dans les deux cas, on note la présence d'une clause privative. Selon l'art. 101 *C.T.*, la sentence arbitrale est sans appel. Combiné aux art. 139, 139.1 et 140 *C.T.*, l'art. 101 constitue une clause privative relativement rigoureuse. Toutefois, l'existence d'une clause privative n'est pas déterminante et, il convient de tenir compte des autres facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle : *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, 2006 CSC 4, par. 25. En l'espèce, la présence d'une clause privative semble commander en général un degré plus élevé de retenue mais n'indique pas si la norme à appliquer doit être différente pour chaque question.

5.1.2 Compatibility of Section 119, para. 2 *P.A.* and Section 116(6) *C.T.A.*

5.1.2 Compatibilité de l'art. 119, al. 2 *L.P.* et du par. 116(6) *L.C.V.*

21

On the issue of compatibility, the nature of the question and the relative expertise of the arbitrator suggest that a searching review is necessary. Unlike the other findings of the arbitrator, the question of whether s. 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6)

Quant à la question de la compatibilité, la nature de la question et l'expertise relative de l'arbitre donnent à penser qu'un contrôle plus rigoureux est nécessaire. Contrairement aux autres conclusions tirées par l'arbitre, la question

C.T.A. are in conflict is a pure question of law. It therefore does not engage the relative expertise of the arbitrator in relation to the courts and is entitled to less deference (*Pushpanathan*, at para. 37; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, [2004] 3 S.C.R. 152, 2004 SCC 54, at para. 8). The lower courts focussed on the fact that s. 119, para. 2 *P.A.* and s. 116(6) *C.T.A.* both related to the disciplining of police officers, a matter clearly within the scope of the arbitrator's domain in this case by virtue of the collective agreement and the *Labour Code*. It is true that the interpretation of external legislation that is linked to the administrative decision maker's mandate may be given a certain degree of deference: *CBC*, at para. 48. However, the *compatibility* of these two statutes is not a question about what disciplinary sanctions should apply. It does not engage the arbitrator's special knowledge of labour and employment law. Furthermore, the determination of whether s. 119, para. 2 *P.A.* prevails over s. 116(6) *C.T.A.* is of general importance and has precedential value, a consideration which points to a lesser degree of deference (*Lethbridge*, at para. 19; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19, at para. 34).

As for the purpose of the legislation, the object of grievance arbitration is to "secure prompt, final and binding settlement of disputes arising out of the interpretation or application of collective agreements and the disciplinary actions taken by an employer" (*Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42, at para. 17). Section 100.12 *L.C.* attributes broad discretion to arbitrators in disciplinary matters in order to fulfill this purpose. In particular, s. 100.12(a) *L.C.* empowers arbitrators to consider any act or regulation to the extent necessary to settle the grievance. While the *Labour Code* clearly contemplates that arbitrators will be called on to interpret and apply legislation in order to settle grievances in a prompt, final and binding manner, it does not follow that the question of the compatibility of

de la compatibilité de l'art. 119, al. 2 *L.P.* et du par. 116(6) *L.C.V.* est une pure question de droit. Ainsi, elle ne fait pas intervenir l'expertise relative de l'arbitre par rapport à celle des tribunaux judiciaires et commande une moins grande retenue de ces derniers (*Pushpanathan*, par. 37; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54, par. 8). Les tribunaux d'instance inférieure ont insisté sur le fait que l'art. 119, al. 2 *L.P.* et le par. 116(6) *L.C.V.* portaient tous les deux sur les mesures disciplinaires applicables aux policiers, une question qui relevait manifestement en l'espèce de la compétence de l'arbitre du fait de la convention collective et du *Code du travail*. Certes, une certaine retenue peut être indiquée lorsque le tribunal administratif interprète une loi non constitutive qui se rapporte à son mandat : *SRC*, par. 48. Toutefois, la question de la *compatibilité* de ces deux lois ne porte pas sur les sanctions disciplinaires applicables. Elle ne fait pas intervenir les connaissances spécialisées de l'arbitre en matière de droit du travail. En outre, la question de savoir si l'art. 119, al. 2 *L.P.* prévaut sur le par. 116(6) *L.C.V.* est une question d'importance générale qui a valeur de précédent, une considération qui signale une retenue moindre (*Lethbridge*, par. 19; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19, par. 34).

Quant à l'objet de la loi, le but de l'arbitrage des griefs est « d'assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends concernant l'interprétation ou l'application d'une convention collective, ainsi que les mesures disciplinaires prises par les employeurs » (*Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, par. 17). À cette fin, l'art. 100.12 *C.T.* confère aux arbitres de vastes pouvoirs en matière disciplinaire. Plus particulièrement, l'al. 100.12a) *C.T.* accorde aux arbitres le pouvoir d'interpréter et d'appliquer toute loi ou tout règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour trancher un grief. Même si le *Code du travail* prévoit manifestement que les arbitres seront appelés à interpréter et à appliquer la loi afin d'assurer le règlement rapide, définitif et exécutoire de griefs, il

conflicting legislative provisions was intended to be within the exclusive purview of the grievance arbitrator or that such a task is at the core of the object of grievance arbitration. This suggests that the question of whether both provisions apply concurrently should be evaluated on a less deferential standard.

23 On balance, the factors to be considered in the pragmatic and functional approach suggest that the question of compatibility must be subject to the strictest standard of review, the standard of correctness.

5.1.3 Interpretation and Application of Section 119, para. 2 P.A.

24 The question of whether the arbitrator correctly interpreted and applied s. 119, para. 2 P.A. to Belleau's conduct raises different concerns than the question of compatibility. It is not a pure question of law but rather a question of mixed fact and law. The arbitrator had to decide whether the specific circumstances raised by Belleau fell within the proper scope of s. 119, para. 2 P.A. and whether those circumstances had been established on the evidence. He also had to decide what sanction was appropriate once the presence of specific circumstances had been made out. This analysis is more in line with the traditional function of a grievance arbitrator under s. 100.12(f) L.C. Furthermore, it is a decision that requires the balancing of competing interests of the police officer facing dismissal, the municipality, both as an employer and as a public body responsible for the security of the public, and of the community as a whole in maintaining respect and confidence in its police officers. Thus, the arbitrator's decision has some elements of polycentric decision making which would suggest a higher degree of deference: *Pushpanathan*, at para. 36.

25 However, not all of the factors to be considered under the pragmatic and functional approach point to the highest degree of deference. First, there is still a significant legal component to the question.

ne s'ensuit pas que la question de la conciliation de dispositions législatives en conflit devait relever de la compétence exclusive de l'arbitre de griefs ni que cette fonction est un aspect fondamental de l'objet de l'arbitrage des griefs. Ce qui donne à penser que l'évaluation de l'application concurrente des deux dispositions devrait commander une norme de retenue moins élevée.

Somme toute, les facteurs à prendre en considération dans l'analyse pragmatique et fonctionnelle semblent indiquer que la question de la compatibilité doit être assujettie à la norme de contrôle la plus rigoureuse, soit la norme de la décision correcte.

5.1.3 Interprétation et application de l'art. 119, al. 2 L.P.

La question de savoir si l'arbitre a correctement interprété l'art. 119, al. 2 L.P. et l'a correctement appliqué à la conduite de M. Belleau soulève des problèmes autres que la compatibilité. Il ne s'agit pas d'une pure question de droit, mais plutôt d'une question mixte de droit et de fait. L'arbitre devait décider si la portée de l'art. 119, al. 2 L.P. s'étendait aux circonstances particulières soulevées par M. Belleau et si la preuve de ces circonstances avait été faite. Il devait aussi décider de la sanction à appliquer une fois qu'avait été faite la preuve des circonstances particulières. Cette analyse relève davantage des fonctions normalement exercées par un arbitre de griefs aux termes de l'al. 100.12f) C.T. De plus, cette décision doit être prise en tenant compte d'intérêts opposés : les intérêts du policier menacé de destitution, les intérêts de la municipalité, en sa qualité d'employeur et d'organisme public responsable de la sécurité du public, ainsi que les intérêts de l'ensemble de la collectivité, à qui les policiers doivent inspirer respect et confiance. Ainsi, la décision de l'arbitre comporte certains éléments de la prise de décisions polycentriques, ce qui semblerait inviter à un degré plus élevé de retenue : *Pushpanathan*, par. 36.

Toutefois, les facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle ne militent pas tous en faveur du degré le plus élevé de retenue. Premièrement, la question comporte

The arbitrator was required to decide what counts as specific circumstances sufficient to justify another sanction for the purpose of s. 119, para. 2 *P.A.* This is an important question that has a certain degree of precedential value: *Lethbridge*, at para. 19.

Second, the discretion exercised by the arbitrator under s. 119, para. 2 *P.A.* is not the same as that exercised under s. 100.12 *L.C.* Section 119 *P.A.* is mandatory and, where it applies, results in the dismissal of a police officer except in the limited exception provided in its second paragraph. The arbitrator's discretion in disciplinary matters is thus narrowed significantly under s. 119, para. 2 *P.A.* with respect to what it would otherwise be under s. 100.12(a) and (f) *L.C.* While the decision-making process of an arbitrator called upon to interpret and apply s. 119, para. 2 *P.A.* certainly falls within the broader purpose of grievance arbitration, it is a much more limited exercise. This would suggest that the legislative intent to confide disciplinary matters to arbitrators is not as strong in the case of criminal conduct which engages s. 119 *P.A.*

Third, the *Police Act* is an external statute. It is not part of the collective agreement or the *Labour Code*. Furthermore, the Court of Québec also has limited jurisdiction to apply s. 119, para. 2 *P.A.* in the context of directors, managers or other police officers who do not count as employees for the purposes of the *Labour Code* (ss. 87 to 89 *P.A.*). The arbitrator's relative expertise in relation to s. 119 does not suggest the highest level of deference.

Taking these factors into account suggests something less than the most deferential standard of review. Review on a patent unreasonableness standard will, by its nature, be relatively rare: *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23, at para. 18. The countervailing factors in this case point to the reasonableness standard of review for the interpretation and application of s. 119, para. 2 *P.A.*

toujours un élément de droit important. L'arbitre devait décider ce qui constitue des circonstances particulières justifiant une autre sanction aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.* C'est une question importante qui a, dans une certaine mesure, valeur de précédent : *Lethbridge*, par. 19.

Deuxièmement, aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, l'arbitre n'est pas investi du même pouvoir discrétionnaire qu'aux termes de l'art. 100.12 *C.T.* L'article 119 *L.P.* est impératif et, lorsqu'il s'applique, entraîne la destitution du policier, exception faite du cas limité prévu au deuxième alinéa. Ainsi, aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, l'arbitre dispose en matière disciplinaire d'un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus restreint que le pouvoir que lui confèrent les al. 100.12(a) et f) *C.T.* Le fait pour l'arbitre d'interpréter et d'appliquer l'art. 119, al. 2 *L.P.* s'inscrit certes dans l'objet plus général de l'arbitrage des griefs, mais il s'agit d'un exercice beaucoup plus limité de ce pouvoir décisionnel, ce qui porte à croire que l'intention législative de confier le règlement des questions disciplinaires aux arbitres n'est pas aussi ferme dans le cas d'activités criminelles faisant intervenir l'art. 119 *L.P.*

Troisièmement, la *Loi sur la police* n'est pas une loi constitutive. Elle ne fait pas partie de la convention collective ni du *Code du travail*. En outre, la compétence de la Cour du Québec est limitée eu égard à l'application de l'art. 119, al. 2 *L.P.* aux directeurs, gestionnaires ou autres policiers qui ne sont pas des employés au sens du *Code du travail* (art. 87 à 89 *L.P.*). L'expertise relative de l'arbitre en ce qui a trait à l'art. 119 ne commande pas le degré le plus élevé de retenue.

Ainsi, lorsqu'ils sont pris en compte, ces facteurs invitent à l'application d'une norme de contrôle ne comportant pas la plus grande retenue. En raison de sa nature même, la norme de la décision manifestement déraisonnable est rarement appliquée : *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23, par. 18. Les considérations opposées en l'espèce militent en faveur du contrôle de l'interprétation et de l'application de l'art. 119, al. 2 *L.P.* suivant la norme de la décision raisonnable.

26

27

28

5.2 *Compatibility of Section 119, para. 2 P.A. and Section 116(6) C.T.A.*

29 Before examining whether the arbitrator's decision regarding the conflict between s. 119, para. 2 P.A. and s. 116(6) C.T.A. was correct, it will be helpful to briefly consider the legislative framework which governs municipal police officers.

5.2.1 Legislative Context

30 Municipal police officers, like all police officers, are governed by the *Police Act*. In 2000, the *Police Act* replaced the old *Police Act*, R.S.Q., c. P-13 and *An Act respecting Police Organization*, R.S.Q., c. O-8.1 ("*Police Organization Act*"). The new legislation is a comprehensive statute providing for the training of police officers (ss. 1 to 47), the composition, organization and regulation of provincial police forces (ss. 48 to 111), the basic requirements for entry into the profession (ss. 115 and 116), and limitations on the activities and interests of police officers (ss. 117 to 125). It is in the context of the latter provisions that s. 119 provides for the dismissal of police officers who are found guilty of indictable or hybrid criminal offences (i.e., offences which may be prosecuted either by indictment or summary conviction). The new *Police Act* also incorporates the provisions from the *Police Organization Act* relating to professional ethics. The *Code of ethics of Québec police officers*, (1990) 122 G.O. II, 1760 ("*Code of ethics*") is continued (s. 127), as well as the Police Ethics Commissioner (ss. 128 to 193), and the Comité de déontologie policière, charged with sanctioning breaches of the *Code of ethics* (ss. 194 to 255.11).

31 Municipal police forces are regulated extensively by the Act (ss. 69 to 89). In particular, every municipality has the responsibility to make a by-law regarding the internal discipline of the members of its police force (s. 256). The by-law must establish the duties and standards of conduct expected of its police officers, a disciplinary procedure and the

5.2 *Compatibilité de l'art. 119, al. 2 L.P. et du par. 116(6) L.C.V.*

Avant d'examiner si la décision de l'arbitre concernant l'incompatibilité de l'art. 119, al. 2 L.P. et du par. 116(6) L.C.V. était correcte, j'estime utile de passer brièvement en revue le cadre législatif applicable aux policiers municipaux.

5.2.1 Contexte législatif

Les policiers municipaux, comme tous les policiers, sont assujettis à la *Loi sur la police*. En 2000, la *Loi sur la police* a remplacé l'ancienne *Loi de police*, L.R.Q., ch. P-13, et la *Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., ch. O-8.1. La nouvelle loi est exhaustive, comportant des dispositions sur la formation des policiers (art. 1 à 47), la composition des corps de police, leur organisation et la réglementation de leurs activités (art. 48 à 111), les conditions minimales d'exercice de la profession (art. 115 et 116) ainsi que les restrictions imposées aux policiers en ce qui a trait à leurs activités et à leurs intérêts (art. 117 à 125). C'est dans le contexte de ces dispositions que l'art. 119 prévoit la destitution des policiers reconnus coupables d'actes criminels ou d'infractions mixtes (c'est-à-dire des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire). La nouvelle *Loi sur la police* incorpore également les dispositions de la *Loi sur l'organisation policière* se rapportant à l'éthique professionnelle. Elle proroge le *Code de déontologie des policiers du Québec*, (1990) 122 G.O. II, 2531 (« *Code de déontologie* ») (art. 127) et maintient la fonction de commissaire à la déontologie policière (art. 128 à 193) et le Comité de déontologie policière, qui est chargé d'imposer des sanctions aux policiers qui ont adopté une conduite dérogatoire au *Code de déontologie* (art. 194 à 255.11).

La Loi (art. 69 à 89) régit largement les activités des corps de police municipaux. Plus particulièrement, chaque municipalité doit prendre un règlement relatif à la discipline interne des membres de son corps de police (art. 256). Le règlement impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite, établit une procédure disciplinaire et

sanctions that may be imposed for breach of the by-law (s. 258).

The conduct of municipal police officers is thus regulated by three separate sources flowing from the *Police Act*. One is the internal discipline by-law of the municipality, which, in the case of the appellant municipality, is entitled *Règlement numéro 756 relatif à l'éthique professionnelle et à la discipline interne des policiers-pompiers de la Ville de Lévis* (“*Règlement n° 756*”). Section 13.10 prohibits the municipality’s police officers from violating any law or regulation that the Public security service of Lévis was charged with enforcing (s. 13.10) or with contravening [TRANSLATION] “any law or regulation enacted or made by a legally constituted authority in a manner likely to compromise the effectiveness, credibility or quality of the Service” (s. 13.11). Breach of one of the requirements of *Règlement n° 756* can lead to a number of disciplinary sanctions, including dismissal (s. 22).

Another source is the *Code of ethics*. The Code establishes “the duties and standards of conduct of police officers in their relations with the public in the performance of their duties” (s. 1). This includes the general duty to “act in such a manner as to preserve the confidence and consideration that his duties require” (s. 5). Breach of the Code may lead to dismissal (s. 234(6) *P.A.*).

Finally, the conduct of police officers is in some measure regulated by the *Police Act* itself. Section 117 prohibits police officers from undertaking certain activities or having financial interests related to those activities. Section 119, as we have seen, is concerned with criminal conduct of police officers.

It is important to note that s. 119 was a new addition to the legislative framework governing police. It reflects a heightened concern by the legislature to impose strict consequences for criminal conduct by police officers. This concern can be seen throughout the provisions of the Act that, like s. 119, were not present in the previous legislation. Section 3(3)

prévoit les sanctions à imposer en cas de manquement au règlement (art. 258).

Ainsi, trois sources distinctes émanant de la *Loi sur la police* régissent la conduite des policiers municipaux. La première est le règlement interne relatif à la discipline qui, pour la municipalité appelante, s’intitule le *Règlement numéro 756 relatif à l'éthique professionnelle et à la discipline interne des policiers-pompiers de la Ville de Lévis* (« *Règlement n° 756* »). Suivant l’art. 13.10, il est interdit aux policiers de la municipalité de « contrevenir à toute loi ou à tout règlement que la Sécurité publique de Lévis est chargée de faire respecter » (art. 13.10) ou de « contrevenir à toute loi ou à tout règlement édicté par une autorité légalement constituée d’une manière susceptible de compromettre l’efficacité, la crédibilité ou la qualité du Service » (art. 13.11). Un certain nombre de sanctions, dont la destitution, peuvent être imposées pour tout manquement à l’une des dispositions du *Règlement n° 756* (art. 22).

La deuxième source, le *Code de déontologie*, « détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public dans l’exercice de leurs fonctions » (art. 1). Les policiers doivent notamment « se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert [leur] fonction » (art. 5). Toute conduite dérogatoire au Code peut entraîner la destitution (par. 234(6) *L.P.*).

Enfin, la conduite des policiers est dans une certaine mesure régie par la *Loi sur la police* elle-même. L’article 117 interdit aux policiers de se livrer à certaines activités ou d’avoir des intérêts financiers liés à ces activités. Comme nous l’avons vu, l’art. 119 porte sur la conduite criminelle des policiers.

Il importe de signaler que l’art. 119 a été ajouté récemment au cadre législatif régissant la police, une indication de l’importance accordée par le législateur à la nécessité d’imposer des conséquences sévères à la conduite criminelle des policiers. Cette préoccupation du législateur ressort de l’ensemble des dispositions de la Loi qui, comme l’art. 119, ne

32

33

34

35

of the former *Police Act* prevented only those who had been convicted of a criminal offence by way of indictment from becoming police officers. By contrast, s. 115(3) *P.A.* requires that a potential candidate have no prior criminal convictions of any kind. Other new provisions ensure that allegations of criminal conduct by police officers are investigated and that such investigations are carried out objectively and thoroughly: ss. 70, para. 5, 260, 264, 286 and 289.

faisaient pas partie de l'ancienne loi. Aux termes du par. 3(3) de l'ancienne *Loi de police*, seules les personnes reconnues coupables d'une infraction criminelle punissable par voie de mise en accusation ne pouvaient devenir policiers. Or, le par. 115(3) *L.P.* précise comme condition d'embauche l'absence de déclaration de culpabilité antérieure, quelle qu'elle soit. Suivant d'autres nouvelles dispositions, toute enquête portant sur un policier qui fait l'objet d'une allégation relative à une infraction criminelle doit être menée avec objectivité et minutie : art. 70, al. 5, art. 260, 264, 286 et 289.

36 The general sanction of dismissal provided in s. 119 *P.A.* is a significant change from the former legislation. Previously, police officers could be disciplined, and even dismissed — as they still can be — for breach of the *Code of ethics* or internal discipline regulations, including for committing a criminal offence, but the result was not certain: see *Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc. v. Communauté urbaine de Montréal*, [1985] 2 S.C.R. 74, at p. 83. This was due to the fact that the former *Police Act* was silent on the issue of criminal conduct by acting police officers. Section 3(3) of that Act prevented persons who had been convicted of a criminal offence by way of indictment from *becoming* police officers, but it did not extend to police officers during their employment: *Péloquin v. Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec*, [2000] R.J.Q. 2215 (C.A.). The new Act, through s. 119 *P.A.*, ensures that dismissal will generally be the result of serious criminal conduct and thus brings the expectations of acting police officers in line, although not perfectly, with what is required of those seeking entry into the profession.

La destitution en tant que sanction générale prévue à l'art. 119 *L.P.* constitue un changement majeur par rapport à l'ancienne loi. Auparavant, les policiers pouvaient faire l'objet de mesures disciplinaires et même être destitués — ce qui est encore le cas — pour un acte dérogatoire au *Code de déontologie* ou au règlement de discipline interne, notamment s'ils commettaient une infraction criminelle, mais ce résultat n'était pas assuré : voir *Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc. c. Communauté urbaine de Montréal*, [1985] 2 R.C.S. 74, p. 83. Il en était ainsi parce que l'ancienne *Loi de police* était muette sur la question de la conduite criminelle des policiers en titre. Le paragraphe 3(3) de cette Loi empêchait l'embauche comme policier de toute personne reconnue coupable d'une infraction criminelle punissable par voie de mise en accusation, mais cette restriction ne s'étendait pas aux policiers pendant leur période d'emploi : *Péloquin c. Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec*, [2000] R.J.Q. 2215 (C.A.). Selon la nouvelle Loi et son art. 119, la destitution est la sanction généralement imposée à tout policier reconnu coupable d'une infraction criminelle grave, ce qui a permis d'harmoniser, quoique de manière imparfaite, les attentes à l'égard des policiers en titre et celles visant les candidats à l'exercice de la profession.

37 The main practical effect of s. 119 *P.A.* is that it removes a large part of the discretion that previously existed with directors of police, the Police Ethics Commissioner and the Comité de déontologie policière as to whether a police officer who is

Sur le plan pratique, l'art. 119 *L.P.* a comme principal effet de retirer aux directeurs des services de police, au commissaire à la déontologie policière et au Comité de déontologie policière une partie importante de leur pouvoir

convicted of a indictable or hybrid criminal offence should be disciplined and, if so, to what extent. A director who discovers that a member of his or her police force has committed an offence that falls within the ambit of s. 119, para. 2 *P.A.* has no choice but to dismiss the police officer. This sanction will apply in all cases unless the officer can show there are specific circumstances that justify another sanction.

Of course discipline regulations and the *Code of ethics* continue to apply to police officers and may result in sanctions independently of s. 119 *P.A.* Criminal offences that fall outside the ambit of s. 119 *P.A.* may still be punishable by dismissal in appropriate circumstances: see e.g. *Lévis (Ville de) v. Syndicat des policiers et pompiers de Lévis*, D.T.E. 89T-344 (T.A.). However, where the offence is covered by s. 119, s. 258 *P.A.* makes clear that disciplinary sanctions imposed in accordance with the municipality's discipline by-law do not remove the general requirement to impose dismissal.

Similarly, a grievance arbitrator may no longer refer to his or her plenary discretion under s. 100.12(f) *L.C.* to review the reasonableness of the municipality's decision and substitute what sanction he or she sees fits considering all the circumstances. Absent specific circumstances, which must be proven by the police officer, the only finding open to the arbitrator under s. 119, para. 2 *P.A.* is dismissal.

Having set out the context of the legislation governing the conduct of police officers, we must now consider the effect of municipal law. Municipal police officers, *unlike* other police officers, are also subject to municipal law as municipal employees. In particular, s. 116 *C.T.A.*, which applies to the appellant municipality, establishes conditions for being appointed or holding office as an officer or employee ("*charge de fonctionnaire ou d'employé*"). An almost identical provision applies to municipal police officers

discrétionnaire antérieur de décider de la sanction disciplinaire, le cas échéant, qui doit être imposée à un policier reconnu coupable d'un acte criminel ou d'une infraction mixte. Le directeur d'un service de police qui apprend qu'un membre de son corps de police a commis une infraction visée à l'art. 119, al. 2 *L.P.* est tenu de le destituer. Cette sanction est imposée dans tous les cas, à moins que le policier ne puisse démontrer que des circonstances particulières justifient une autre sanction.

Il va sans dire que le règlement de discipline et le *Code de déontologie* continuent de s'appliquer aux policiers et peuvent entraîner l'imposition de sanctions autres que celles prévues à l'art. 119 *L.P.* La destitution peut, dans certaines circonstances, constituer la sanction imposée en cas de perpétration d'infractions criminelles qui ne sont pas visées à l'art. 119 *L.P.* : voir par exemple *Lévis (Ville de) c. Syndicat des policiers et pompiers de Lévis*, D.T.E. 89T-344 (T.A.). Toutefois, si l'infraction est prévue à l'art. 119, l'art. 258 *L.P.* précise qu'en général, la destitution demeure obligatoire, malgré toute autre sanction disciplinaire imposée en vertu d'un règlement municipal relatif à la discipline.

De même, un arbitre de griefs ne peut plus invoquer le pouvoir discrétionnaire absolu que prévoit l'al. 100.12f) *C.T.* afin de réviser le caractère raisonnable de la décision de la municipalité et d'y substituer la décision qui lui paraît juste compte tenu des circonstances de l'affaire. En l'absence de circonstances particulières, dont la preuve doit être faite par le policier, l'arbitre peut uniquement imposer la destitution en application de l'art. 119, al. 2 *L.P.*

Ayant énoncé le cadre législatif régissant la conduite des policiers, je dois maintenant examiner la portée du droit municipal. Les policiers municipaux, *contrairement* à d'autres policiers, sont également assujettis aux lois municipales comme tout employé de la municipalité. Plus particulièrement, l'art. 116 *L.C.V.*, qui s'applique à la municipalité appelante, énonce les conditions de nomination « à une charge de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité » et d'exercice d'une telle charge. Une disposition quasi identique s'applique aux policiers

38

39

40

employed by municipalities that are governed by the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, s. 269. Subparagraph 6 of the first paragraph of s. 116 C.T.A. functions to disqualify persons who have committed an offence punishable by imprisonment for one year or more from taking up or *holding* office. As such, it disqualifies those who are employed by the municipality when the offence is committed. The period of disqualification lasts for five years from the end of the term of imprisonment or from the date of condemnation if no sentence was imposed.

41 There is, however, an important limitation to the disqualification set out in s. 116(6) C.T.A. The penultimate paragraph of s. 116 limits disqualification to situations where “the offence is in connection with” the office or employment. This qualification was added in 1986 in order to bring s. 116(6) and (7) C.T.A. in line with s. 18.2 of the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, which protects employees from being dismissed or otherwise penalized in their employment for the mere fact that they were convicted of a penal or criminal offence (*An Act to amend various legislation having regard to the Charter of human rights and freedoms*, S.Q. 1986, c. 95, s. 46). Under s. 18.2 of the Quebec *Charter* there must be an objective connection with the offence and the employment in order for the dismissal not to be discriminatory: *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Maksteel Québec Inc.*, [2003] 3 S.C.R. 228, 2003 SCC 68, at para. 30.

42 I make note of this because it appears that the connection requirement applies differently to municipal police officers than it does to other municipal employees. A criminal offence committed by a police officer is more likely to have a connection with his or her employment than an offence committed by another municipal employee. Thus, for example, a municipal employee was able to prove that a sexual assault during working hours was not connected with his employment, and therefore that he should not be dismissed by virtue of s. 116(6) C.T.A. (*Syndicat des employés municipaux de Beauce*

municipaux à l’emploi des municipalités régies par le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, art. 269. Aux termes du par. 116(6) L.C.V., aucune personne déclarée coupable d’une infraction punissable d’un emprisonnement d’un an ou plus ne peut être nommée à une charge ni l’occuper. Ainsi, lorsque l’infraction est commise, ce paragraphe rend l’auteur de l’infraction inhabile à occuper un emploi municipal. La période d’inhabilité subsiste pendant cinq ans après le terme d’emprisonnement ou, si aucune peine n’a été infligée, pendant les cinq années suivant la date de la condamnation.

Toutefois, l’art. 116 L.C.V. prévoit une restriction importante à l’inhabilité visée à son par. 6. Selon l’avant-dernier paragraphe de l’art. 116, l’inhabilité n’existe que si l’infraction a « un lien avec » la charge ou l’emploi. Cette précision a été ajoutée en 1986 afin d’harmoniser les par. 116(6) et (7) L.C.V. avec l’art. 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, aux termes duquel les employés ne peuvent être congédiés ni autrement pénalisés dans le cadre de leur emploi du seul fait qu’ils ont été déclarés coupables d’une infraction pénale ou criminelle (*Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1986, ch. 95, art. 46). Suivant l’art. 18.2 de la *Charte* québécoise, il doit y avoir un lien objectif entre l’infraction et l’emploi pour que le congédiement ne soit pas considéré comme une mesure discriminatoire : *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maksteel Québec Inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, 2003 CSC 68, par. 30.

Je le signale parce que l’exigence relative au lien ne semble pas s’appliquer uniformément aux policiers municipaux et aux autres employés municipaux. Une infraction criminelle commise par un policier aura plus vraisemblablement un lien avec son emploi que celle commise par un autre employé de la municipalité. Ainsi par exemple, il a été possible pour un employé municipal de démontrer qu’une agression sexuelle perpétrée pendant les heures de travail n’avait pas de lien avec son emploi et que par conséquent, il ne devrait pas être congédié en application du par. 116(6) L.C.V. (*Syndicat des employés*

(C.S.D.) v. *St-Georges (Ville de)*, J.E. 2000-540, SOQUIJ AZ-00019015 (C.A.)). Similarly, a municipal firefighter who defrauded the municipality's employees' credit union was held not to have committed an offence in connection with his employment (*Association des pompiers de Laval v. Ville de Laval*, [1985] T.A. 446).

The same results would not be possible for municipal police officers under s. 116(6) *C.T.A.* This is because most, if not all, criminal offences committed by a municipal police officer will be connected to his or her employment due to the importance of public confidence in the police officer's abilities to discharge his or her duties. In *Fraternité des policiers de Deux-Montagnes/Ste-Marthe-sur-le-Lac v. Deux-Montagnes (Ville de)*, J.E. 2001-524, SOQUIJ AZ-50083424, a case decided before s. 119 *P.A.* came into effect, the Court of Appeal of Quebec concluded that the arbitrator had committed a patently unreasonable error in not upholding the dismissal of a police officer convicted of concealing a stolen automobile under s. 116(6) *C.T.A.* The court noted that the arbitrator had in fact found that even though the offence had been committed outside of the officer's employment, it was of such a nature as to compromise the integrity and respect for the law that the municipality and the public were entitled to expect from a police officer (para. 18). As such, the court held that the conditions of s. 116(6) *C.T.A.* were satisfied and the officer should have been dismissed.

A similar principle emerges from the judicial application of s. 18.2 of the Quebec *Charter* to police officers who are dismissed for criminal conduct. In *Pelland v. St-Antoine (Ville de)*, J.E. 94-499, 1994 CarswellQue 1900 (C.Q.), a director of police had been dismissed following a conviction for making false declarations in order to secure bank loans. The court held that the connection requirement in s. 18.2 had been satisfied: [TRANSLATION] "In light of the nature of the position held by the applicant, his having been convicted of an indictable offence is incompatible with the very performance of the

municipaux de Beauce (C.S.D.) c. St-Georges (Ville de), J.E. 2000-540, SOQUIJ AZ-00019015 (C.A.)). De même, un tribunal d'arbitrage a conclu qu'un pompier municipal qui avait fraudé la caisse d'économie des employés de la municipalité n'avait pas commis une infraction ayant un lien avec son emploi (*Association des pompiers de Laval c. Ville de Laval*, [1985] T.A. 446).

Il ne serait pas possible d'obtenir les mêmes résultats dans le cas de policiers municipaux aux termes du par. 116(6) *L.C.V.*, parce que la plupart, voire toutes les infractions criminelles commises par un policier municipal auront un lien avec son emploi en raison de la grande confiance que doit inspirer au sein du public la capacité du policier de s'acquitter de ses fonctions. Dans *Fraternité des policiers de Deux-Montagnes/Ste-Marthe-sur-le-Lac c. Deux-Montagnes (Ville de)*, J.E. 2001-524, SOQUIJ AZ-50083424, un arrêt rendu avant l'entrée en vigueur de l'art. 119 *L.P.*, la Cour d'appel du Québec a jugé que l'arbitre avait commis une erreur manifestement déraisonnable en ne confirmant pas la décision, rendue en application du par. 116(6) *L.C.V.*, de congédier le policier reconnu coupable de recel d'une automobile. La Cour d'appel a fait remarquer que l'arbitre avait conclu que, même si l'infraction avait été commise alors que le policier n'était pas en devoir, elle était de nature à compromettre l'image d'intégrité et de respect de la loi que l'employeur et le public étaient en droit d'attendre d'un policier (par. 18). Dans ce contexte, la Cour a jugé qu'il avait été satisfait aux conditions énoncées au par. 116(6) *L.C.V.* et que le policier aurait dû être destitué.

Un principe semblable se dégage de l'application, par les tribunaux, de l'art. 18.2 de la *Charte* québécoise aux policiers congédiés du fait de leur conduite criminelle. Dans *Pelland c. St-Antoine (Ville de)*, J.E. 94-499, 1994 CarswellQue 1900 (C.Q.), un directeur de police avait été destitué après avoir été reconnu coupable d'avoir fait de fausses déclarations dans le but d'obtenir des prêts bancaires. La cour a conclu qu'il avait été satisfait au lien exigé à l'art. 18.2 : « [v]u la nature de la fonction qu'occupait le requérant, le fait d'être reconnu coupable d'un acte criminel est incompatible avec l'exercice

duties of that position, and this incompatibility is necessarily connected with his employment” (para. 38 (emphasis added)).

45 A dismissal which is the result of a disciplinary sanction will usually not attract the protection of s. 18.2 because it cannot be said that the dismissal was effected for the mere reason of the criminal offence: *Maksteel*, at para. 31. This will often be the case with municipal police officers who, unlike other municipal employees, face disciplinary sanctions for violations of the law. For example, s. 13.11 of the appellant municipality’s discipline by-law prohibits police officers from violating any laws in a way that would compromise the effectiveness, credibility and quality of the public security service. In short, a municipal police officer would rarely, if ever, be able to benefit from the protection afforded by the penultimate paragraph of s. 116 to other municipal employees in the context of criminal offences.

46 This brief review of the legislative framework governing the criminal conduct of municipal police officers suggests that s. 116(6) *C.T.A.* is similar in effect to s. 119, para. 2 *P.A.* What is not clear is whether the strict consequences of criminal conduct provided for in s. 116(6) *C.T.A.* were intended to continue to apply to municipal police officers whose conduct also falls under s. 119, para. 2 *P.A.* It is to this question that I now turn.

5.2.2 Are Section 116(6) *C.T.A.* and Section 119, para. 2 *P.A.* in Conflict?

47 The starting point in any analysis of legislative conflict is that legislative coherence is presumed, and an interpretation which results in conflict should be eschewed unless it is unavoidable. The test for determining whether an unavoidable conflict exists is well stated by Professor Côté in his treatise on statutory interpretation:

According to case law, two statutes are not repugnant simply because they deal with the same subject:

même de cette fonction et cette incompatibilité a nécessairement un lien avec son emploi » (par. 38 (je souligne)).

Il ne sera généralement pas possible d’invoquer l’art. 18.2 de la *Charte* québécoise en cas de congédiement résultant d’une sanction disciplinaire, parce que cette mesure n’aura pas été prise du seul fait de l’infraction criminelle : *Maksteel*, par. 31. Il en sera souvent ainsi dans le cas de policiers municipaux qui, contrairement aux autres employés municipaux, s’exposent à des sanctions disciplinaires lorsqu’ils violent la loi. Par exemple, l’art. 13.11 du règlement de discipline de la municipalité appelante interdit aux policiers de contrevenir à toute loi d’une manière susceptible de compromettre l’efficacité, la crédibilité ou la qualité du service de sécurité publique. Bref, les policiers municipaux pourront rarement, voire jamais, bénéficier de la protection que l’avant-dernier paragraphe de l’art. 116 offre aux autres employés de la municipalité s’ils commettent des infractions criminelles.

Il ressort de ce bref examen du cadre législatif régissant la conduite criminelle des policiers municipaux que l’effet du par. 116(6) *L.C.V.* est semblable à celui de l’art. 119, al. 2 *L.P.* On ne peut toutefois affirmer clairement que les conséquences sévères de la conduite criminelle prévues au par. 116(6) *L.C.V.* devaient continuer de s’appliquer aux policiers municipaux dont la conduite tombe également sous le coup de l’art. 119, al. 2 *L.P.* C’est cette question que j’aborde maintenant.

5.2.2 Le paragraphe 116(6) *L.C.V.* et l’art. 119, al. 2 *L.P.* sont-ils incompatibles?

Le point de départ de toute analyse d’un conflit de lois est qu’il existe une présomption de cohérence législative, et une interprétation qui donne lieu à un conflit devrait être évitée dans la mesure du possible. Le critère à appliquer pour déterminer si un conflit est inévitable est clairement énoncé par le professeur Côté dans son traité d’interprétation des lois :

Selon la jurisprudence, deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu’elles s’appliquent à la même

application of one must implicitly or explicitly preclude application of the other.

(P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 350)

Thus, a law which provides for the expulsion of a train passenger who fails to pay the fare is not in conflict with another law that only provides for a fine because the application of one law did not exclude the application of the other (*Toronto Railway Co. v. Paget* (1909), 42 S.C.R. 488). Unavoidable conflicts, on the other hand, occur when two pieces of legislation are directly contradictory or where their concurrent application would lead to unreasonable or absurd results. A law, for example, which allows for the extension of a time limit for filing an appeal only before it expires is in direct conflict with another law which allows for an extension to be granted after the time limit has expired (*Massicotte v. Boutin*, [1969] S.C.R. 818).

The arbitrator and the Court of Appeal both found that s. 116(6) *C.T.A.* and s. 119, para. 2 *P.A.* were in conflict and that the conflict could not be avoided by any reasonable interpretation. I agree. Section 119, para. 2 *P.A.* requires the dismissal of police officers who have been convicted of a hybrid criminal offence, *except* if he or she can demonstrate specific circumstances which would justify another sanction. Section 116(6) *C.T.A.* provides for disqualification *without exception* from municipal employment for criminal and penal offences punishable with imprisonment for one year or more where the connection requirement is satisfied. There is a clear zone where the statutes overlap and come into conflict. Most, if not all, hybrid *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, offences targeted by s. 119, para. 2 *P.A.* also carry a term of imprisonment of at least 12 months. Because of the seriousness of criminal conduct by police officers, the connection requirement in the penultimate paragraph of s. 116 *C.T.A.* will most often be satisfied, especially in the case of hybrid offences, which are more serious than summary offences. Disqualification under s. 116 *C.T.A.* will, by necessity, lead to the municipal police officer's

matière : il faut que l'application de l'une exclue, explicitement ou implicitement, celle de l'autre.

(P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 443)

Ainsi, une loi prévoyant que le passager d'un train qui ne paye pas son passage doit être expulsé n'est pas en conflit avec une autre loi prévoyant uniquement l'imposition d'une amende, parce que l'application d'une loi n'exclut pas l'application de l'autre loi (*Toronto Railway Co. c. Paget* (1909), 42 R.C.S. 488). Par contre, il y a conflit inévitable lorsque deux lois sont directement contradictoires ou que leur application concurrente donnerait lieu à un résultat déraisonnable ou absurde. Par exemple, la loi qui autorise la prorogation du délai de dépôt d'un appel uniquement avant l'expiration du délai est en conflit direct avec une autre loi qui autorise l'acceptation d'une demande de prorogation après l'expiration du délai (*Massicotte c. Boutin*, [1969] R.C.S. 818).

L'arbitre et la Cour d'appel ont tous les deux conclu à l'incompatibilité du par. 116(6) *L.C.V.* et de l'art. 119, al. 2 *L.P.* et à l'impossibilité de concilier ces dispositions au moyen d'une interprétation raisonnable. Je partage leur avis. Selon l'art. 119, al. 2 *L.P.*, le policier reconnu coupable d'une infraction mixte doit être destitué, à moins qu'il ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction. Selon le par. 116(6) *L.C.V.*, la personne reconnue coupable d'une infraction pénale ou criminelle punissable d'un emprisonnement d'un an ou plus est inhabile à occuper une charge d'employé de la municipalité *dans tous les cas* où l'infraction a un lien avec cette charge. Il y a clairement chevauchement et incompatibilité d'un élément de ces dispositions législatives. La plupart, voire toutes les infractions mixtes prévues au *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, qui sont visées par l'art. 119, al. 2 *L.P.*, sont punissables d'un emprisonnement d'au moins douze mois. En raison de la gravité de la conduite criminelle des policiers, il sera presque toujours possible d'établir le lien exigé à l'avant-dernier paragraphe de l'art. 116 *L.C.V.*, notamment dans le cas d'infractions mixtes, qui sont plus graves que les infractions punissables sur

dismissal, but without any opportunity, in contrast to s. 119, para. 2 *P.A.*, to demonstrate specific circumstances.

49

In any event, it is certainly the case that Belleau's conduct in this appeal is caught by both provisions. All of his offences were punishable by imprisonment for a term of more than one year. There is also no question that they are sufficiently connected with his employment as a police officer. As a result, Belleau is faced with the situation where one statute would allow him to maintain his employment with the appellant municipality if he can show specific circumstances while the other would not. The application of s. 116(6) *C.T.A.* would necessarily preclude the application of the exception found in s. 119, para. 2 *P.A.* It is a situation where "one enactment says 'yes' and the other says 'no'" (*Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191).

50

The appellant urges that the two provisions are complementary because s. 119 *P.A.* is concerned with a disciplinary sanction while s. 116 *C.T.A.* is a purely administrative measure providing for admissibility to municipal employment. It is true that s. 119 *P.A.* speaks of "dismissal" ("*destitution*") while s. 116 *C.T.A.* speaks of "disqualification" ("*inhabilité*"). However, the difference in wording should not obscure the practical effect of these two provisions. Both provisions ultimately result in the termination of the employment relationship. The effect of disqualification under s. 116(6) *C.T.A.* is slightly broader in that it prevents a person from holding *any* municipal employment for a period of five years, but that does not diminish the fact that disqualification first and foremost results in the dismissal of the municipal employee. If an employee is disqualified from holding employment, then dismissal must follow. This seems to me to be a necessary corollary of disqualification for acting employees.

déclaration de culpabilité par procédure sommaire. L'inhabilité prévue à l'art. 116 *L.C.V.* entraîne forcément le congédiement du policier municipal, sans toutefois que ce dernier puisse faire la preuve de circonstances particulières, comme il en a la possibilité en vertu de l'art. 119, al. 2 *L.P.*

Quoi qu'il en soit, la conduite de M. Belleau en l'espèce tombe manifestement sous le coup des deux dispositions. Toutes les infractions qu'il a commises sont punissables d'un emprisonnement de plus d'un an. Il ne fait aucun doute non plus que les infractions ont un lien avec sa charge de policier. Par conséquent, M. Belleau se retrouve dans une situation où une loi lui permet de conserver son emploi auprès de la municipalité appelante s'il peut démontrer l'existence de circonstances particulières, tandis que l'autre loi ne le lui permet pas. L'application du par. 116(6) *L.C.V.* empêcherait nécessairement l'application du régime d'exception prévu à l'art. 119, al. 2 *L.P.* Il s'agit d'un cas où « une loi dit "oui" et [. . .] l'autre dit "non" » (*Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191).

L'appelante fait valoir que les deux dispositions sont complémentaires parce que l'art. 119 *L.P.* prévoit une sanction disciplinaire, tandis que l'art. 116 *L.C.V.* constitue une mesure purement administrative établissant les conditions d'admissibilité à une charge d'employé municipal. Il est vrai qu'il est question de « destitution » à l'art. 119 *L.P.* et d'« inhabilité » à l'art. 116 *L.C.V.* Toutefois, il ne faut pas laisser cette différence de terminologie embrouiller l'incidence pratique de ces deux dispositions. Dans les deux cas, le résultat est la rupture du lien d'emploi. L'inhabilité prévue au par. 116(6) *L.C.V.* a une incidence un peu plus grande dans la mesure où elle empêche une personne d'occuper *toute* charge d'employé de la municipalité pendant une période de cinq ans, mais il n'en demeure pas moins que l'inhabilité entraîne d'abord et avant tout le congédiement de l'employé de la municipalité. Si un employé est inhabile à occuper une charge, il doit donc être congédié. À mon sens, l'inhabilité à occuper une charge a nécessairement pour corollaire le congédiement.

This is also the interpretation given to s. 116(6) *C.T.A.* by the jurisprudence. In cases involving municipal employees convicted of a criminal offence, it is accepted that if s. 116(6) *C.T.A.* applied, it would be the basis for the employee's dismissal: *Beauce; Association des pompiers de Laval*. Indeed, dismissal was the result in cases where the offence was held to have a sufficient connection with the employment: *L'Île-Perrot (Ville de) et Union des employés de service, section locale 800*, D.T.E. 2000T-619 (T.A.); *Duguay et Paspébiac (Ville de)*, D.T.E. 2003T-47, SOQUIJ AZ-50152875 (C.T.). This is also true of the application of s. 116(6) *C.T.A.* to municipal police officers before the enactment of s. 119 *P.A.* (see e.g. *Deux-Montagnes*). Section 116(6) *C.T.A.* may not be worded as a legislative sanction of dismissal, but it undeniably has such an effect.

Furthermore, it is hard to see the appellant's invocation of s. 116(6) *C.T.A.* in this case as anything other than an attempt to give effect to a disciplinary measure. Through s. 116(6) *C.T.A.*, the appellant hopes to find a legal basis for its decision to implement the recommendation of its director of public security to dismiss Belleau, a recommendation which was the result of a disciplinary hearing conducted in accordance with the provisions of the collective agreement and the appellant's *Règlement n° 756* relating to disciplinary sanctions. I cannot see how an application of s. 116(6) *C.T.A.* in this case could qualify as an administrative measure.

I further agree with the Court of Appeal that it would not be possible to resolve the conflict by interpreting s. 116(6) *C.T.A.* as imposing, in effect, a five-year suspension rather than an outright dismissal after which the police officer would regain his or her position. That would be markedly out of step with the existing jurisprudence on s. 116(6) *C.T.A.*, which, as we have seen, has uniformly interpreted s. 116(6) as operating to terminate the municipal employee's employment.

Cette interprétation du par. 116(6) *L.C.V.* est également celle qu'en donne la jurisprudence. Dans les cas se rapportant à des employés municipaux déclarés coupables d'infractions criminelles, il est reconnu que si le par. 116(6) *L.C.V.* s'appliquait, il servirait de fondement au congédiement de l'employé : *Beauce; Association des pompiers de Laval*. En effet, le congédiement a été maintenu dans les cas où l'on a jugé que l'infraction comportait un lien suffisant avec l'emploi : *L'Île-Perrot (Ville de) et Union des employés de service, section locale 800*, D.T.E. 2000T-619 (T.A.); *Duguay et Paspébiac (Ville de)*, D.T.E. 2003T-47, SOQUIJ AZ-50152875 (C.T.). C'est également ainsi que le par. 116(6) *L.C.V.* a été appliqué aux policiers municipaux avant l'adoption de l'art. 119 *L.P.* (voir par exemple *Deux-Montagnes*). Le paragraphe 116(6) *L.C.V.* n'est peut-être pas libellé de manière à imposer le congédiement, mais c'est sans conteste l'effet qu'il produit.

En outre, il est difficile de concevoir la décision de l'appelante d'invoquer le par. 116(6) *L.C.V.* comme autre chose qu'une tentative de donner effet à une mesure disciplinaire. L'appelante souhaite utiliser le par. 116(6) *L.C.V.* comme fondement législatif de sa décision de donner suite à la recommandation de son directeur de la sécurité publique de congédier M. Belleau, une recommandation faite à la suite d'une enquête disciplinaire tenue en conformité avec la convention collective et le *Règlement n° 756* de l'appelante. Je ne vois pas comment l'application du par. 116(6) *L.C.V.* pourrait en l'espèce être qualifiée de mesure administrative.

À l'instar de la Cour d'appel, je ne crois pas non plus qu'il serait possible de résoudre le conflit en interprétant le par. 116(6) *L.C.V.* comme imposant, dans les faits, non pas un congédiement pur et simple mais une suspension de cinq ans suivant laquelle le policier pourrait réintégrer son poste. Une telle approche serait manifestement contraire à la jurisprudence relative au par. 116(6) *L.C.V.* qui, comme nous l'avons vu, a toujours été interprété de manière à entraîner la cessation d'emploi de l'employé municipal.

51

52

53

54

More importantly, such an approach would not actually resolve the conflict in this case. The legislature, in s. 119, para. 2 *P.A.*, has provided for a limited exception to dismissal. When that exception applies, it results in the police officer's employment relationship with his or her police force being maintained. This is a key point. The purpose of the exception in s. 119, para. 2 *P.A.* is to allow a police officer, after the imposition of any disciplinary sanctions, to return to his or her post. An interpretation which suggests that s. 116(6) *C.T.A.* imposes a five-year suspension would negate this important objective of s. 119, para. 2 *P.A.* As Deschamps and Fish JJ. admit, such a lengthy suspension — if it can really be called a “suspension” — would force a police officer to find an equivalent position elsewhere as an officer in the Sûreté du Québec, to seek an appointment as a special constable, or even to give up police work altogether and attempt to become a municipal civil servant. These options, even if one considers them to be viable, are far removed from what the exception in s. 119, para. 2 *P.A.* provides: the preservation of the employment relationship between police officer and police force. With respect, the reading suggested by my colleagues would create two classes of police officers. Those who benefit from the exception in s. 119, para. 2 *P.A.* and those who do not.

55

Moreover, it is doubtful whether a municipal police officer who had been suspended for five years pursuant to s. 116(6) *C.T.A.* would be eligible to transfer to the Sûreté du Québec or to be hired as a special constable. Section 115 *P.A.*, including the requirement in s. 115(3) that a person must be free of a criminal conviction in order to become a police officer, applies whenever a person seeks “to be hired” as a police officer. As such, the hiring requirements apply equally to persons who want to be hired as police officers and to acting police officers who, for whatever reason, would like to be hired by another police force. This is made clear by the last paragraph of s. 115 *P.A.*, which does not apply the hiring requirements when police forces are integrated, amalgamated or merged. There would be little reason for this specific exemption if the s. 115 requirements did not also apply to acting

Ce qui est plus important, une telle approche ne réglerait pas réellement le conflit en l'espèce. À l'article 119, al. 2 *L.P.*, le législateur a prévu une exception limitée à la destitution. Dans les cas où cette exception s'applique, le lien d'emploi entre le policier et le corps de police est maintenu. Il s'agit d'un élément d'une importance primordiale. L'exception prévue à l'art. 119, al. 2 *L.P.* a pour but de permettre au policier ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires de réintégrer son poste. L'interprétation selon laquelle le par. 116(6) *L.C.V.* impose une suspension de cinq ans neutraliserait cet objectif important de l'art. 119, al. 2 *L.P.* Comme l'ont reconnu les juges Deschamps et Fish, une suspension d'une aussi longue durée, si elle peut réellement être qualifiée de « suspension », obligerait le policier à trouver un poste équivalent ailleurs comme policier de la Sûreté du Québec ou comme constable spécial, ou même à abandonner entièrement le travail de policier et à tenter d'obtenir un emploi de fonctionnaire municipal. Ces possibilités, même si elles peuvent être jugées viables, s'écartent considérablement de ce que prévoit l'exception à l'art. 119, al. 2 *L.P.*, soit le maintien du lien d'emploi entre le policier et le corps policier. En toute déférence, l'interprétation proposée par mes collègues créerait deux catégories de policiers, ceux qui bénéficient du régime d'exception prévu à l'art. 119, al. 2 *L.P.* et ceux qui n'en bénéficient pas.

De plus, il est peu probable qu'un policier municipal qui a été suspendu de ses fonctions pour cinq ans, en application du par. 116(6) *L.C.V.*, soit admissible à une mutation à la Sûreté du Québec ou à un emploi comme constable spécial. L'article 115 *L.P.*, qui exige notamment au par. 115(3) que les candidats à un poste de policier n'aient jamais été reconnus coupables d'un acte criminel, s'applique dans tous les cas d'embauche d'un policier. Les conditions d'embauche s'appliquent également aux candidats à l'embauche comme policier ainsi qu'aux policiers en titre qui aimeraient être embauchés par un autre corps de police, peu importe la raison. C'est ce qu'indique clairement le dernier alinéa de l'art. 115 *L.P.*, en précisant que les conditions d'embauche ne s'appliquent pas dans le cas d'une intégration, d'une fusion ou de toute autre forme de regroupement de services policiers. Cette exception

police officers. All this to say that a municipal police officer who was “suspended” by virtue of s. 116(6) *C.T.A.* would also be unable to be rehired by the Sûreté du Québec or as a special constable by virtue of s. 115(3). There is therefore little grounds for thinking that the application of s. 116(6) *C.T.A.* would somehow allow a municipal police officer to potentially continue working as a police officer.

The appellant also argues that there is nothing inconsistent in the fact that Belleau is subject to two sets of obligations: one as a police officer, and the other as a municipal employee. There is of course nothing wrong with a municipal police officer having to abide by higher standards as a police officer or as a municipal employee, but where those standards come into conflict, the conflict cannot be explained away by the fact that the two standards emanate from different sources. Here, both statutes provide for the consequences of criminal conduct. One provides for an exception to the rule of dismissal; the other does not. The practical effect of s. 116(6) *C.T.A.* as it applies to municipal police officers is to negate the limited exception provided by the legislature in s. 119, para. 2 *P.A.* As such, this is not a case of one legislative regime imposing a higher standard than another. Rather, it is a case of one statute implicitly taking away what another statute has explicitly allowed. It is for this reason that whatever one thinks about which provision should prevail, the conflict is, in my opinion, unavoidable.

I hasten to add, as Bich J.A. noted, that the conflict between s. 116(6) *C.T.A.* and s. 119 *P.A.* is not complete. Both provisions continue to apply unproblematically outside of the municipal police officer context. In the case of a municipal police officer convicted of indictable offences, the two sections are also not in conflict since the first paragraph of s. 119 *P.A.* provides for dismissal without exception. Section 116(6) also covers penal offences that are not captured by s. 119 *P.A.* Some federal penal offences are punishable for a term of imprisonment for one year or more and could

particulière n’aurait pas vraiment sa raison d’être si les exigences prévues à l’art. 115 ne s’appliquaient pas aussi aux policiers en titre. Bref, un policier municipal qui a été « suspendu » en application du par. 116(6) *L.C.V.* ne pourrait pas être réembauché par la Sûreté du Québec ou comme constable spécial, suivant le par. 115(3). Il y a donc peu de raisons de croire que l’application du par. 116(6) *L.C.V.* permettrait éventuellement à un policier municipal de continuer de travailler comme policier.

L’appelante prétend également qu’il n’y a pas d’incohérence à obliger M. Belleau à se conformer à deux ensembles d’obligations, celles d’un policier et celles d’un employé de la municipalité. Il est tout à fait acceptable qu’un policier municipal doive respecter des normes plus élevées en sa qualité de policier ou d’employé de la municipalité. Toutefois, lorsque ces normes sont incompatibles, on ne peut donner comme explication plus ou moins ingénieuse le fait que les deux normes émanent de sources différentes. En l’espèce, les deux lois prévoient des conséquences à la conduite criminelle. L’une comporte un régime d’exception à la règle de la destitution, mais pas l’autre. En pratique, le par. 116(6) *L.C.V.*, lorsqu’il s’applique aux policiers municipaux, a pour effet de neutraliser l’exception limitée prévue par le législateur à l’art. 119, al. 2 *L.P.* Dans ce contexte, il n’est pas question d’un régime législatif qui impose une norme plus élevée qu’un autre. Il s’agit plutôt d’un cas où une loi retire implicitement ce qu’une autre loi autorise explicitement. C’est pourquoi j’estime que le conflit en l’espèce ne peut être évité, peu importe la position retenue concernant la disposition qui devrait prévaloir.

Je m’empresse d’ajouter, comme la juge Bich l’a signalé, que le par. 116(6) *L.C.V.* et l’art. 119 *L.P.* ne sont pas entièrement incompatibles. Les deux dispositions continuent de s’appliquer sans problème dans les situations qui ne visent pas des policiers municipaux. Dans le cas d’un policier municipal reconnu coupable d’un acte criminel, les deux dispositions ne sont également pas incompatibles puisque le premier alinéa de l’art. 119 *L.P.* prévoit la destitution sans exception. Le paragraphe 116(6) *L.C.V.* s’applique également dans le cas d’infractions pénales non visées à l’art. 119 *L.P.* Certaines

lead to the dismissal of a police officer as a municipal employee: *Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), s. 160.1; *Importation of Intoxicating Liquors Act*, R.S.C. 1985, c. I-3, s. 5(c); *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), s. 238(1); *Air Travellers Security Charge Act*, S.C. 2002, c. 9, s. 62(2).

5.2.3 How Should the Conflict Between Section 116(6) C.T.A. and Section 119, para. 2 P.A. Be Resolved?

58

When a conflict does exist and it cannot be resolved by adopting an interpretation which would remove the inconsistency, the question that must be answered is which provision should prevail. The objective is to determine the legislature's intent. Where there is no express indication of which law should prevail, two presumptions have developed in the jurisprudence to aid in this task. These are that the more recent law prevails over the earlier law and that the special law prevails over the general (Côté, at pp. 358-62). The first presumes that the legislature was fully cognizant of the existing laws when a new law was enacted. If a new law conflicts with an existing law, it can only be presumed that the new one is to take precedence. The second presumes that the legislature intended a special law to apply over a general one since to hold otherwise would in effect render the special law obsolete. Neither presumption is, however, absolute. Both are only indices of legislative intent and may be rebutted if other considerations show a different legislative intent (Côté, at pp. 358-59).

59

In this case, both presumptions point to the conclusion that the *Police Act* should prevail over the *Cities and Towns Act*. Section 116 C.T.A. has existed in some form at least since the enactment of *An Act respecting Cities and Towns*, S.Q. 1922, 13 Geo. V, c. 65, s. 123(12), while s. 119 P.A. is of much more recent vintage. Section 116, and the *Cities and Towns Act* generally, have been modified since the *Police Act* came into force but none

infractions pénales à des lois fédérales sont punissables d'un emprisonnement d'au moins un an et pourraient entraîner le congédiement d'un policier en sa qualité d'employé de la municipalité : *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.), art. 160.1; *Loi sur l'importation des boissons enivrantes*, L.R.C. 1985, ch. I-3, al. 5c); *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), par. 238(1); *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*, L.C. 2002, ch. 9, par. 62(2).

5.2.3 Quelle est la façon de résoudre le conflit entre le par. 116(6) L.C.V. et l'art. 119, al. 2 L.P.?

S'il existe effectivement un conflit et qu'il est impossible de le résoudre au moyen d'une interprétation qui éliminerait l'incohérence, il faut alors décider laquelle des dispositions doit prévaloir. L'objectif est de cerner l'intention du législateur. En l'absence d'indication expresse de la loi qui doit prévaloir, il convient de faire appel à deux principes qui se dégagent de la jurisprudence. Selon ces principes, la loi plus récente prévaut sur la loi plus ancienne, et la loi spéciale prévaut sur la loi générale (Côté, p. 453 à 459). Dans le premier cas, le législateur est réputé bien connaître l'existence des lois en vigueur lorsqu'il adopte une nouvelle loi. Si une nouvelle loi entre en conflit avec une loi existante, il faut conclure que la nouvelle loi a préséance. Dans le deuxième cas, le législateur est réputé avoir voulu que la loi spéciale l'emporte sur la loi générale, car toute autre interprétation rendrait caduque la loi spéciale. Ces principes n'ont toutefois pas un caractère absolu. Ils ne donnent qu'une indication de la volonté du législateur et peuvent être réfutés si d'autres considérations révèlent une intention législative différente (Côté, p. 453 et 454).

En l'espèce, les deux principes donnent à penser que la *Loi sur la police* devrait primer la *Loi sur les cités et villes*. L'article 116 L.C.V. existe sous une forme ou une autre au moins depuis l'adoption de la *Loi concernant les cités et les villes*, S.Q. 1922, 13 Geo. V, ch. 65, par. 123(12), alors que l'art. 119 L.P. est beaucoup plus récent. L'article 116 et la *Loi sur les cités et villes* en général ont été modifiés depuis l'entrée en vigueur

of these affected s. 116(6) *C.T.A.* Section 119 *P.A.* is therefore the newer provision suggesting that the legislature intended it to prevail over s. 116 *C.T.A.* in case of conflict.

The *Police Act*, and s. 119 in particular, is also of a special nature in relation to the *Cities and Towns Act* in the context of disciplinary matters. The *Police Act* applies to municipal police officers' training, the conditions for their employment and generally how the municipal police force is organized. Discipline of municipal police officers is governed either by the professional ethics regime set out in the Act or the disciplinary regulations that municipalities are *required* by the *Police Act* to put in place. Section 119 *P.A.* further requires municipalities to deal with criminal conduct by automatic dismissal. By contrast, the *Cities and Towns Act* is a general statute providing for the organization and operation of municipalities generally. Section 116 is not focussed exclusively on discipline and also serves to prevent certain persons from taking up municipal employment.

Section 119 *P.A.* thus satisfies both presumptions in that it is more recent and more specific in comparison to s. 116 *C.T.A.* But there is another reason to hold that s. 119, para. 2 *P.A.* should prevail. This has to do with the reasons for the inclusion of the exception in s. 119, para. 2 *P.A.* In particular, the specific circumstances exception was intended to meet the concerns of police associations that it might not always be fair to dismiss an acting police officer convicted of a hybrid offence (*Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1st Sess., 36th Leg., May 26, 2000, at pp. 2-4). It appears from the debates surrounding s. 119, para. 2 *P.A.*, that it was drafted, like most legislation, so as to satisfy various interests. The Minister of Public Security described the balancing achieved by s. 119 in the following way:

de la *Loi sur la police*, mais aucune de ces modifications ne visait le par. 116(6) *L.C.V.* L'article 119 *L.P.* est donc la disposition postérieure, ce qui donne à penser que le législateur voulait qu'il l'emporte sur l'art. 116 *L.C.V.* en cas de conflit.

En outre, la *Loi sur la police* et son art. 119 en particulier sont de nature spéciale par rapport à la *Loi sur les cités et villes* eu égard aux questions de discipline. La *Loi sur la police* s'applique à la formation dispensée aux policiers municipaux, à leurs conditions d'embauche et, de façon générale à l'organisation du corps de police de la municipalité. Les mesures disciplinaires applicables aux policiers municipaux sont régies soit par les règles d'éthique professionnelle établies dans la Loi, soit par le règlement de discipline interne que les municipalités *doivent* prendre en application de la *Loi sur la police*. En outre, l'art. 119 *L.P.* exige que les municipalités imposent la destitution automatique comme sanction à la conduite criminelle. Par contre la *Loi sur les cités et villes* est une loi de nature générale qui prévoit l'organisation et le fonctionnement des municipalités en général. L'article 116 ne vise pas exclusivement les mesures disciplinaires et permet aussi d'empêcher certaines personnes d'occuper un emploi dans la municipalité.

L'article 119 *L.P.* satisfait ainsi aux exigences des deux principes, puisqu'il est plus récent et plus spécifique que l'art. 116 *L.C.V.* Mais il y a un autre motif de conclure à la préséance de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, à savoir les raisons pour lesquelles il a été décidé d'inclure dans cette disposition un régime d'exception. Plus précisément, il a été décidé d'inclure le régime d'exception des circonstances particulières en raison des observations faites par les associations de policiers inquiètes du fait qu'il pourrait ne pas toujours être juste de destituer un policier en titre reconnu coupable d'une infraction mixte (*Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 36^e lég., 26 mai 2000, p. 2 à 4). Il ressort des débats portant sur l'art. 119, al. 2 *L.P.* que cette disposition a été rédigée, comme la plupart des lois, dans le but de satisfaire à divers intérêts. Le ministre de la Sécurité publique a décrit ainsi les intérêts pris en compte lors de la rédaction de l'art. 119 :

60

61

[TRANSLATION] In [the case of a hybrid offence], the rule is again dismissal, except that a disciplinary committee will be convened and the police officer, if he can raise the fact that the act was committed in exceptional or specific circumstances that justify a sanction other than dismissal, then he can be heard and get something.

... This also satisfies concerns in the submissions made to us by the police associations, which said: Listen, it's terrible, someone who, after a 20-year career, for example, can in exceptional circumstances, let us say he is depressed because a member of his family is seriously ill, and then commits an offence he would never have committed otherwise, a minor offence such as shoplifting, or even impaired driving, etc. Well, in such circumstances, he could raise those specific circumstances, which might justify another sanction. So I think this responds at the same time to the justified criticisms that were made.

I also believe that this satisfies the public's concerns. ... As you can see, members of the general public think, like us, that a police officer should not have a criminal record. But I think that, if certain exceptional cases, like those presented by the Fraternité des policiers de Montréal, were put to them, they might be open to their having one. This is what it means. [Emphasis added; pp. 2-3.]

62

If s. 116(6) *C.T.A.* is held to prevail over s. 119, para. 2 *P.A.*, then the stated legislative objective of providing a narrow exception for all police officers who have committed a hybrid offence during the course of their career will be defeated. Municipal police officers will be dismissed by virtue of s. 116(6) *C.T.A.* (or s. 269 of the *Municipal Code of Québec*) without the benefit of being able to prove that there are specific circumstances to justify another sanction. There is no indication in the debates that the exception in para. 2 of s. 119 *P.A.* was not intended to apply to municipal police officers. Indeed, the debates suggest that a conscious policy choice was made, after taking into account the views of various interests, to provide a specific exception for *all* acting police officers. In my view, courts should avoid an interpretation that would serve to defeat such a clearly stated legislative

Dans [le cas d'une infraction mixte], la règle, c'est encore la destitution. Sauf qu'un comité de discipline sera convoqué et que le policier, s'il peut faire valoir que l'acte a été commis dans des circonstances exceptionnelles ou particulières qui justifient une autre sanction que la destitution, il pourra se faire entendre et obtenir un résultat.

... Ça vient satisfaire aussi les représentations qui nous ont été faites par les associations de policiers, qui disent : Écoutez, c'est terrible, quelqu'un, après 20 ans de carrière, par exemple, peut, dans des circonstances exceptionnelles, comme il peut être dépressif parce qu'un membre de sa famille est gravement malade et puis commettre une infraction qu'il n'aurait jamais commise autrement, une infraction minime comme un vol à l'étalage ou même une conduite avec facultés affaiblies, etc. Bon. Dans ces circonstances-là, il pourra faire valoir ces circonstances particulières qui justifieraient une autre sanction. Donc, je pense que ça satisfait à la fois les critiques justifiées qui étaient faites.

Je crois aussi que ça satisfait le public. [...] On s'aperçoit que, dans le public en général, les gens pensent effectivement, comme nous, qu'un policier ne doit pas avoir de dossier judiciaire. Mais je pense que, si on leur exposait certains cas exceptionnels, comme l'a fait la Fraternité des policiers de Montréal, ils seraient peut-être ouverts à ce qu'ils en aient. Alors, ça va dans ce sens-là. [Je souligne; p. 2 et 3.]

La conclusion que le par. 116(6) *L.C.V.* doit primer l'art. 119, al. 2 *L.P.* irait à l'encontre de l'objectif déclaré de la loi d'établir un régime d'exception bien précis accessible à tous les policiers ayant commis une infraction mixte pendant leur carrière. Suivant le par. 116(6) *L.C.V.* (ou l'art. 269 du *Code municipal du Québec*), les policiers municipaux sont congédiés sans avoir la possibilité de démontrer que des circonstances particulières justifient une autre sanction. Rien dans les débats n'indique que le régime d'exception prévu à l'art. 119, al. 2 *L.P.* ne devait pas s'appliquer aux policiers municipaux. En fait, les débats donnent plutôt à penser qu'une décision de principe a été prise avec lucidité, après examen de tous les intérêts en cause, afin de prévoir un régime d'exception bien précis accessible à *tous* les policiers. À mon avis, les tribunaux devraient éviter toute

objective. This gives further support for the conclusion that s. 119, para. 2 *P.A.* should prevail over s. 116(6) *C.T.A.* in case of conflict.

Like the Court of Appeal, I do not find persuasive the appellant's argument that the absence of any positive exclusion of s. 116(6) *C.T.A.* in relation to municipal police officers suggests that it should prevail over s. 119, para. 2 *P.A.* The appellant points to the fact, as did Lemelin J., that the *Cities and Towns Act* has been modified a number of times subsequent to the enactment of the new *Police Act*. Some provisions of the *Cities and Towns Act* relating to discipline were even modified by the *Police Act* itself (ss. 71 and 72 *C.T.A.* by ss. 316 and 317 *P.A.*). On none of these occasions did the legislature see fit to disapply or modify the application of s. 116(6) *C.T.A.* to municipal police officers. This line of argument is, however, of little assistance when confronted with an absence of express legislative intent. It could just as easily be said that since s. 119 *P.A.* was enacted without expressly excluding municipal police officers, it was intended to apply to all police officers without distinction. Indeed, this makes more sense as it preserves the legislative bargain that was struck when s. 119 *P.A.* was drafted without offending the applicability of s. 116(6) *C.T.A.* to other municipal employees. Moreover, as Bich J.A. noted, the amendments made to the *Cities and Towns Act* were to references to the previous version of the *Police Act*. This is hardly evidence of legislative intent that s. 116(6) *C.T.A.* should take precedence over s. 119, para. 2 *P.A.*

For similar reasons, I see nothing determinative in the fact that s. 116(6) *C.T.A.* was not mentioned in the legislative debates surrounding s. 119, para. 2 *P.A.* On the contrary, this would seem to be further evidence that the legislature intended that provision to apply equally to all police officers. If municipal police officers were meant to be treated

interprétation qui irait à l'encontre d'un tel objectif clairement déclaré de la loi. Ces considérations renforcent la conclusion que l'art. 119, al. 2 *L.P.* devrait avoir préséance sur le par. 116(6) *L.C.V.* en cas de conflit.

À l'instar de la Cour d'appel, j'estime que l'argument de l'appelante, selon lequel le par. 116(6) *L.C.V.* devrait l'emporter sur l'art. 119, al. 2 *L.P.* parce que rien n'exclut spécifiquement son application aux policiers municipaux, n'est pas convaincant. L'appelante souligne, comme l'a fait le juge Lemelin, que la *Loi sur les cités et villes* a été modifiée à maintes reprises après l'adoption de la nouvelle *Loi sur la police*. Certaines dispositions de la *Loi sur les cités et villes* ayant trait aux mesures disciplinaires ont même été modifiées par la *Loi sur la police* elle-même (art. 71 et 72 *L.C.V.* mod. par les art. 316 et 317 *L.P.*). Le législateur n'a pas cru bon, à aucune de ces occasions, de soustraire les policiers municipaux à l'application du par. 116(6) *L.C.V.* ni de modifier l'application de cette disposition à leur égard. En l'absence d'une indication claire de la volonté du législateur, cette argumentation n'est d'aucun secours. Il serait tout aussi facile de soutenir qu'en édictant l'art. 119 *L.P.*, sans exclure expressément les policiers municipaux de son application, le législateur voulait qu'il s'applique à tous les policiers sans distinction. En fait, cet argument est plus logique puisqu'il sauvegarde les intérêts pris en compte lors de la rédaction de l'art. 119 *L.P.*, sans influencer sur l'application du par. 116(6) *L.C.V.* aux autres employés municipaux. En outre, comme la juge Bich l'a fait remarquer, les modifications apportées à la *Loi sur les cités et villes* visaient des renvois à l'ancienne *Loi de police*, ce qui ne constitue certainement pas une preuve de l'intention du législateur de donner au par. 116(6) *L.C.V.* préséance sur l'art. 119, al. 2 *L.P.*

Pour des motifs semblables, j'estime que l'absence de mention du par. 116(6) *L.C.V.* lors des débats de l'Assemblée nationale portant sur l'art. 119, al. 2 *L.P.* n'est pas déterminante. Au contraire, il s'agirait plutôt d'une preuve supplémentaire que le législateur voulait que cette disposition s'applique également à tous les policiers. Si l'on avait

differently, one would expect that this point would have been raised in the debates.

65 A final argument raised by the appellant is that allowing s. 119, para. 2 *P.A.* to prevail over s. 116(6) *C.T.A.* would create two classes of municipal employees. The implication is that municipal police officers might be treated more leniently than other municipal employees. The Court of Appeal rejected this argument on the grounds that the same could be said about allowing s. 116(6) *C.T.A.* to prevail. This would in effect create two classes of police officers contrary to the stated intentions behind s. 119 *P.A.* There is another reason why the appellant's concern is unfounded. As we have seen, municipal police officers were treated differently from other municipal employees *before* s. 119, para. 2 *P.A.* was enacted, by virtue of the way the connection requirement in s. 116(6) *C.T.A.* applied to police officers. The concern over creating distinctions between municipal police officers and other municipal employees is therefore misplaced. Moreover, s. 119, para. 2 *P.A.*, by requiring dismissal except if there are specific circumstances, continues to impose higher standards on municipal police officers. Allowing it to prevail over s. 116(6) *C.T.A.* would not significantly alter the relative treatment of municipal police officers compared to municipal employees. It would, *a fortiori*, not result in municipal police officers being treated more leniently than municipal employees.

66 Lastly, the predominance of s. 119, para. 2 *P.A.* seems to concord with the *status quo* and would not represent a marked departure from current practice. For instance, in his report recommending the dismissal of Belleau, the appellant's director of public security relied on the breaches of the municipality's discipline regulations, s. 119, para. 2 *P.A.* and the absence, in his opinion, of specific circumstances rather than the *Cities and Towns Act*. This is not surprising given the comprehensive nature of the new *Police Act* in relation to

voulu accorder un traitement différent aux policiers municipaux, le cas échéant, ce fait aurait probablement été soulevé pendant les débats.

Comme dernier argument, l'appelante a fait valoir qu'en concluant à la préséance de l'art. 119, al. 2 *L.P.* sur le par. 116(6) *L.C.V.*, on créerait deux catégories d'employés municipaux. On laisse entendre que les policiers municipaux pourraient bénéficier d'un régime plus clément que les autres employés municipaux. La Cour d'appel a rejeté cet argument au motif que l'on pourrait en dire autant si le par. 116(6) *L.C.V.* devrait prévaloir. On créerait effectivement ainsi deux catégories de policiers, contrairement aux intentions déclarées relativement à l'art. 119 *L.P.* L'inquiétude de l'appelante n'est pas fondée pour une autre raison. Comme nous l'avons vu, les policiers municipaux et les autres employés de la municipalité n'étaient pas traités de la même façon *avant* l'adoption de l'art. 119, al. 2 *L.P.* en raison de l'incidence, sur les policiers municipaux, du lien exigé au par. 116(6) *L.C.V.* Par conséquent, la crainte de créer des distinctions entre les policiers municipaux et les autres employés municipaux est sans fondement. Qui plus est, en imposant la destitution comme sanction sauf sur preuve de circonstances particulières, l'art. 119, al. 2 *L.P.* continue d'imposer des normes de comportement plus sévères aux policiers municipaux. Donner la préséance à cette disposition plutôt qu'au par. 116(6) *L.C.V.* ne modifierait pas considérablement le traitement réservé aux policiers municipaux par rapport à celui réservé aux employés de la municipalité. *A fortiori*, les policiers municipaux ne bénéficieraient pas d'un régime plus clément que les autres employés de la municipalité.

Enfin, il semble que la préséance est déjà donnée à l'art. 119, al. 2 *L.P.* et que cette approche ne s'écarte pas substantiellement de la pratique actuellement en cours. Par exemple, dans son rapport recommandant la destitution de M. Belleau, le directeur de la sécurité publique de l'appelante a fondé sa décision sur les manquements au règlement de discipline de la municipalité et à l'art. 119, al. 2 *L.P.* ainsi que sur l'absence, à son avis, de circonstances particulières plutôt que sur la *Loi sur les cités et villes*. Sa position n'est pas surprenante

disciplinary matters, including criminal conduct, but it does confirm that the disruptions that would be caused by disapplying s. 116(6) *C.T.A.* in the limited context of municipal police officers convicted of hybrid criminal offences are not as grave as the appellant, with hindsight, makes them out to be.

To summarize, the conflict between s. 116(6) *C.T.A.* and s. 119, para. 2 *P.A.* should be resolved in favour of the latter. As the more recent and more specific provision, s. 119, para. 2 *P.A.* should take precedence. This would give effect to legislative intention as reflected by the presumptions and, more specifically, in the debates surrounding the enactment of s. 119, para. 2 *P.A.* Section 119, para. 2 *P.A.* was intended to satisfy a number of divergent interests and to recognize that dismissal may not be the appropriate sanction in every case. No violence is done to municipal law and no unfairness is visited upon municipal employees by allowing s. 119, para. 2 *P.A.* to prevail in case of conflict. Municipal employees are still subject to s. 116(6) *C.T.A.* and still benefit from the less restrictive (relative to municipal police officers) application of its terms. Municipal police officers must still suffer the consequences of s. 116(6) *C.T.A.* for offences outside the ambit of s. 119, para. 2 *P.A.*, and they are still bound by s. 119, para. 2, which requires, as a general rule, dismissal for hybrid offences. Only in limited situations where a police officer can demonstrate specific circumstances will another sanction be possible.

5.3 *Application of Section 119, para. 2 P.A.*

The final issue that must be considered is whether the arbitrator committed a reviewable error in finding that Belleau had demonstrated specific circumstances that justified a sanction other than dismissal under s. 119, para. 2 *P.A.* I am of the opinion that the arbitrator's decision on this issue was unreasonable, although for different reasons than those given by the Superior Court.

étant donné la nature exhaustive de la nouvelle *Loi sur la police* eu égard aux questions de discipline, dont la conduite criminelle, mais elle confirme, avec le recul, que les perturbations qu'entraînerait la décision de soustraire à l'application du par. 116(6) *L.C.V.* les policiers municipaux reconnus coupables d'infractions criminelles mixtes ne sont pas aussi sérieuses que le soutient l'appelante.

En résumé, le conflit entre le par. 116(6) *L.C.V.* et l'art. 119, al. 2 *L.P.* devrait être résolu en donnant la préséance à cette dernière disposition puisque celle-ci est plus récente et de nature plus spécifique. Cette solution serait conforme à l'intention du législateur qui se dégage des principes et, plus particulièrement, des débats entourant l'adoption de l'art. 119 al. 2 *L.P.* Cette disposition visait à satisfaire à un certain nombre d'intérêts opposés et à reconnaître que la destitution pourrait ne pas être la sanction qui convient dans tous les cas. Donner la préséance à l'art. 119, al. 2 *L.P.* en cas de conflit ne porte pas atteinte au droit municipal ni ne crée une inégalité de traitement eu égard aux employés municipaux. Ces derniers demeurent assujettis au par. 116(6) *L.C.V.* et continuent de bénéficier de son application moins restrictive (comparativement aux policiers municipaux). Les policiers municipaux continuent de s'exposer aux conséquences prévues au par. 116(6) *L.C.V.* en cas de perpétration des infractions qui ne sont pas visées à l'art. 119, al. 2 *L.P.* et ils demeurent assujettis à l'application de l'art. 119, al. 2 *L.P.* qui prévoit, en règle générale, la destitution en cas de perpétration d'une infraction mixte. Une autre sanction pourra être imposée uniquement dans les cas très restreints où un policier pourra faire la preuve de circonstances particulières.

5.3 *Application de l'art. 119, al. 2 L.P.*

La dernière question qui se pose est de savoir si l'arbitre a commis une erreur donnant ouverture à la révision lorsqu'il a conclu que M. Belleau avait fait la preuve de circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution, conformément à l'art. 119, al. 2 *L.P.* J'estime que la décision de l'arbitre à cet égard était déraisonnable, mais pour des motifs autres que ceux donnés par la Cour supérieure.

67

68

69

An initial problem with the arbitrator's decision is that he equated his jurisdiction under s. 119, para. 2 *P.A.* to the jurisdiction he would normally enjoy under s. 100.12(f) *L.C.* A grievance arbitration involving the application of s. 119, para. 2 *P.A.* is different than one involving only s. 100.12(f) *L.C.* Under s. 119, para. 2 *P.A.*, the municipality does not have the burden of proving that dismissal was the appropriate sanction. The burden is rather on the police officer to show that specific circumstances exist to exclude dismissal. The arbitrator is also not free to substitute the decision that he or she deems to be fair and reasonable. Unless the police officer can demonstrate specific circumstances, the arbitrator *must* confirm the dismissal. The arbitration is still governed by the collective agreement and the *Labour Code*, but the arbitrator does not have the same discretion in disciplinary matters that he or she would otherwise enjoy under s. 100.12(f). This is a necessary implication of s. 119 *P.A.*, which was intended to make dismissal for criminal conduct the general rule. If arbitrators maintained their plenary jurisdiction under s. 100.12(f) there would be little point to a provision that mandates dismissal. The reasonable interpretation of s. 119, para. 2 *P.A.* is one under which the arbitrator's jurisdiction is limited to considering whether the police officer has demonstrated specific circumstances and, if so, what other sanction should be applied.

70

In deciding whether there are specific circumstances, the arbitrator must not lose sight of the special role of police officers and the effect of a criminal conviction on their capacity to carry out their functions. A criminal conviction, whether it occurs on-duty or off-duty, brings into question the moral authority and integrity required by a police officer to discharge his or her responsibility to uphold the law and to protect the public. It undermines the confidence and trust of the public in the ability of a police officer to carry out his or her duties faithfully: *Deux-Montagnes*; *Ville de Lévis*. This requirement is reflected in the police *Code of ethics*, discipline regulations such as the appellant's

Tout d'abord, la décision de l'arbitre pose problème dans la mesure où l'arbitre se croyait investi, aux termes de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, du pouvoir qu'il exercerait normalement au titre de l'al. 100.12f) *C.T.* L'arbitrage de griefs qui fait intervenir l'art. 119, al. 2 *L.P.* est différent de celui qui ne porte que sur l'al. 100.12f) *C.T.* Sous le régime de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, il n'incombe pas à la municipalité de démontrer que la destitution était la sanction adéquate. Il appartient plutôt au policier de démontrer que des circonstances particulières justifient une sanction autre que la destitution. L'arbitre n'a pas non plus le loisir de substituer à la décision de l'employeur la décision qui lui paraît juste et raisonnable. À moins que le policier ne lui fasse la preuve de l'existence de circonstances particulières, l'arbitre *doit* confirmer la destitution. La convention collective et le *Code du travail* continuent de s'appliquer à l'arbitrage, mais l'arbitre ne jouit pas en matière disciplinaire du même pouvoir discrétionnaire qu'aux termes de l'al. 100.12f). C'est ce qui ressort, par implication nécessaire, de l'art. 119 *L.P.*, dont l'objet était de faire de la destitution la sanction généralement appliquée dans les cas de conduite criminelle. Si les arbitres conservaient la compétence absolue que leur confère l'al. 100.12f), une disposition qui impose la destitution n'aurait pas d'utilité. Selon l'interprétation raisonnable de l'art. 119, al. 2 *L.P.*, le pouvoir de l'arbitre se limite à l'examen de la question de savoir si le policier a fait la preuve de l'existence de circonstances particulières et, le cas échéant, à déterminer la sanction qui devrait être imposée.

Lorsqu'il se prononce sur la question des circonstances particulières, l'arbitre ne doit pas perdre de vue le rôle spécial que jouent les policiers et l'incidence d'une déclaration de culpabilité sur leur capacité d'exercer leurs fonctions. Une déclaration de culpabilité pour un acte posé par un policier, qu'il ait ou non été en devoir au moment de cet acte, remet en cause l'autorité morale et l'intégrité du policier dans l'exercice de ses responsabilités en matière d'application de la loi et de protection du public. Du point de vue du public, il y a rupture du lien de confiance nécessaire à l'exercice, par le policier, de ses fonctions : *Deux-Montagnes*; *Ville de Lévis*. C'est ce qui ressort du *Code de déontologie*,

Règlement n^o 756 and, importantly, in the *Police Act* itself in ss. 115(3) and 119 *P.A.*

While dismissal is the harshest disciplinary sanction that can be imposed, it is worth recalling that the criminal offences targeted by both paragraphs of s. 119 *P.A.* are serious ones. They are all offences for which Parliament has considered it necessary to attach the possibility of significant terms of imprisonment. A conviction for a summary offence does not entail dismissal in all cases. Dismissal is only mandatorily prescribed for indictable or hybrid offences that can be prosecuted either by indictment or summary conviction.

The limited exception provided in the second paragraph of s. 119 *P.A.* must be considered in this light. The general rule is that conviction for an indictable or hybrid criminal offence by an acting police officer leads to dismissal. The ability to invoke “specific circumstances” to justify a lesser sanction, while an important safeguard against unfairness, must not be taken as a general licence for arbitrators to impose what sanction they think is appropriate.

What constitutes “specific circumstances” is not defined in the legislation. However, in discussing the exception in s. 119, para. 2 *P.A.*, the Minister commented on what types of specific circumstances might be considered:

[TRANSLATION] Listen, it’s terrible, someone who, after a 20-year career, for example, can in exceptional circumstances, let us say he is depressed because a member of his family is seriously ill, and then commits an offence he would never have committed otherwise, a minor offence such as shoplifting, or even impaired driving, etc. Well, in such circumstances, he could raise those specific circumstances, which might justify another sanction.

. . .

If we consider the examples given to us by the associations representing police officers, I think it is clear

des règlements de discipline comme le *Règlement n^o 756* de l’appelante et, il convient de le noter, du par. 115(3) et de l’art. 119 *L.P.*

La destitution est la sanction la plus sévère qui puisse être imposée, mais les infractions criminelles visées aux deux alinéas de l’art. 119 *L.P.* sont, rappelons-le, des infractions graves pour lesquelles le législateur a jugé nécessaire de prévoir la possibilité de lourdes peines d’emprisonnement. Une condamnation pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire n’entraîne pas la destitution dans tous les cas. La Loi impose la destitution uniquement dans le cas d’actes criminels et d’infractions mixtes punissables, sur déclaration de culpabilité, par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire.

L’exception limitée prévue au deuxième alinéa de l’art. 119 *L.P.* doit être envisagée sous cet angle. En règle générale, un policier reconnu coupable d’un acte criminel ou d’une infraction mixte est destitué. La possibilité d’invoquer les « circonstances particulières » justifiant une sanction moins sévère assure une protection importante contre l’iniquité; toutefois, les arbitres ne doivent pas y voir une autorisation générale d’imposer la sanction qu’ils jugent indiquée.

Les dispositions législatives ne précisent pas en quoi consistent les « circonstances particulières ». Toutefois, lors des débats portant sur le régime d’exception prévu à l’art. 119, al. 2 *L.P.*, le ministre a donné des exemples de circonstances particulières qui pourraient être prises en compte :

Écoutez, c’est terrible, quelqu’un, après 20 ans de carrière, par exemple, peut, dans des circonstances exceptionnelles, comme il peut être dépressif parce qu’un membre de sa famille est gravement malade et puis commettre une infraction qu’il n’aurait jamais commise autrement, une infraction minime comme un vol à l’étalage ou même une conduite avec facultés affaiblies, etc. Bon. Dans ces circonstances-là, il pourra faire valoir ces circonstances particulières qui justifieraient une autre sanction.

. . .

Si on regarde les exemples que nous ont donnés les associations représentatives des policiers, je pense qu’on

71

72

73

that [specific circumstances] can or cannot be shown. I mean, if someone, for example, following a severe depression, continued to work, or even if he was on leave without pay because of an unfortunate incident that occurred, well, I mean, it either did or did not occur, and then, I mean, I feel that such things, which are established in an award. . . . I do not believe the burden of proof generally has so great. . . . When such things happen, they are easy to prove on a preponderance of evidence rather than by raising a doubt.

(Journal des débats de la Commission permanente des institutions, May 26, 2000, at pp. 3-4)

The range of appropriate considerations is of course in no way exhausted by the Minister's comments. Indeed, in the absence of any legislative indication to the contrary, it would be inappropriate to limit specific circumstances to certain types of considerations. Broadly speaking, an arbitrator may take into account any circumstance surrounding the offence which relates to whether the police officer will be able to continue to serve the public effectively and credibly. Reference to attenuating and aggravating circumstances in other employment law contexts may sometimes be useful, but this must be done with regard to the unique issues that are raised by the criminal conduct of police officers.

74

In light of these comments, the arbitrator was entitled to consider the specific circumstances that he did. Belleau's family problems were plausibly related to his conduct on the evening and morning of December 29 and 30. Similarly, it was relevant that Belleau was a long-serving officer who had no prior record of disciplinary problems and who, the evidence suggested, was generally seen as a non-violent man.

75

Another important element is of course consideration of the gravity and the nature of the offences. The Minister spoke of [TRANSLATION] "a minor offence" but, as I have said, that cannot be determinative. While s. 119, para. 2 *P.A.* imposes dismissal for all hybrid offences, that does not mean that the nature of the offences and the

voit que [les circonstances particulières] se démontrent ou ne se démontrent pas. Je veux dire, si quelqu'un, par exemple, c'est à la suite d'une dépression grave, il travaillait encore ou bien même il était en congé sans solde à cause d'un événement malheureux qui s'est produit, bien, je veux dire, il s'est produit ou il ne s'est pas produit, et puis, je veux dire, je crois que ces choses-là, qui sont établies sur sentence. . . . Généralement, je ne crois pas que le fardeau de preuve ait une si grande. . . . Quand ces choses-là arrivent, elles sont facilement démontrables par une prépondérance de preuve plutôt que de soulever un doute.

(Journal des débats de la Commission permanente des institutions, 26 mai 2000, p. 3 et 4)

Il va sans dire que le ministre n'a pas soulevé toutes les considérations possibles dans ses observations. En effet, en l'absence d'une indication contraire du législateur, il ne conviendrait pas de limiter les circonstances particulières à certaines considérations. Pour l'essentiel, un arbitre peut tenir compte de toute circonstance relative à l'infraction qui se rapporte à la capacité future du policier de servir le public avec efficacité et crédibilité. Il peut parfois être utile de faire des renvois aux circonstances atténuantes ou aggravantes dont il est question dans d'autres situations relevant du droit du travail, mais il faut tenir compte, à cet égard, des questions uniques que soulève la conduite criminelle des policiers.

À la lumière de ces commentaires, l'arbitre pouvait tenir compte des circonstances particulières comme il l'a fait. Les problèmes familiaux de M. Belleau étaient vraisemblablement reliés à sa conduite le soir du 29 décembre et le matin du 30 décembre. De même étaient pertinents les faits que M. Belleau avait de longs états de service, qu'il n'avait pas d'antécédents en matière disciplinaire et que, selon la preuve, il n'était pas considéré de manière générale comme un homme violent.

Il importe également de tenir compte, bien entendu, de la gravité et de la nature des infractions. Le ministre a parlé d'une « infraction minimale » mais, comme je l'ai déjà dit, il ne peut s'agir d'un élément déterminant. L'article 119, al. 2 *L.P.* prévoit la destitution dans tous les cas d'infractions mixtes, mais cela ne veut pas dire que la nature des

circumstances surrounding them will not be relevant to whether specific circumstances can be found to exist in a given case. This is especially so, given the variety of hybrid offences and the obvious fact that not all offences are committed in the same way. In my view, the decision of the arbitrator is unreasonable in this case mainly because of his failure to properly relate the factors considered to the special role of a police officer. For instance, though it may have been reasonable for the arbitrator to take into account that there were no traces of violence or physical harm, it was not reasonable for him to attach great importance to this fact without considering the violent nature of the conduct of the officer. Even if there are no definitive findings of fact regarding specific acts of violence, the context here is one of domestic violence, and the officer pleaded guilty to a charge of assault on his wife; this is a very important consideration in light of the reliance of the public on police intervention in such cases, one the arbitrator could not reasonably ignore.

Furthermore, the firearm offences cannot be attributed to Belleau's personal problems, nor can they be justified, as the arbitrator sought to do, merely on the grounds that they are technical offences. Firearms are dangerous. That is why the *Criminal Code* prohibits their storage in a careless manner. Belleau, as a police officer, would have known the importance of safety surrounding firearms. The fact that his house may have been under construction is not a reasonable excuse for why the firearms were not properly stored. He knew the importance of properly storing firearms and that the state of one's house was no exception to the legal requirements. He could have easily brought the firearms to a place where they would have been legally and safely stored.

More serious still is Belleau's conscious defiance of his undertaking to the court not to communicate

infractions et les circonstances s'y rapportant ne pourront servir à déterminer s'il existe des circonstances particulières dans un cas donné. Il en est tout particulièrement ainsi puisqu'il existe diverses infractions mixtes et que les infractions ne sont manifestement pas toutes commises de la même façon. À mon avis, l'arbitre a rendu une décision déraisonnable en l'espèce principalement parce qu'il n'a pas établi les liens nécessaires entre les facteurs examinés et le rôle particulier d'un policier. Par exemple, il était peut-être raisonnable que l'arbitre tienne compte de l'absence de traces de violence ou de préjudice physique, mais il n'était pas raisonnable qu'il accorde beaucoup d'importance à ce fait sans prendre en compte la nature violente de la conduite du policier. Malgré l'absence de conclusions de fait définitives concernant des actes de violence en particulier, il convient de noter qu'il est question en l'espèce de violence conjugale et que le policier a reconnu sa culpabilité à une accusation de voies de fait contre sa conjointe; il s'agit d'une considération très importante puisque le public s'en remet aux interventions des policiers dans de tels cas, une considération que l'arbitre ne pouvait raisonnablement écarter.

De plus, il n'est pas possible de mettre les infractions relatives aux armes à feu sur le compte des problèmes personnels de M. Belleau, ni de les justifier en les qualifiant d'infractions à caractère technique, comme l'arbitre a tenté de le faire. Les armes à feu sont dangereuses. C'est pourquoi le *Code criminel* interdit leur entreposage de manière négligente. En sa qualité de policier, M. Belleau était au courant de l'importance des mesures de sécurité à prendre relativement aux armes à feu. Les rénovations à sa maison n'expliquent pas de manière raisonnable pourquoi les armes à feu n'étaient pas entreposées de manière sécuritaire. Il connaissait l'importance de l'entreposage sécuritaire des armes à feu et l'état de sa maison ne lui permettait pas de se soustraire aux exigences prévues par la loi. Il aurait très bien pu apporter les armes à feu à un endroit où elles auraient pu être entreposées en toute légalité et de manière sécuritaire.

Je juge plus sérieuse encore la décision consciente de M. Belleau de ne pas se conformer à

with his spouse. As a police officer, Belleau would have known the importance of undertakings to the court. The breach of an undertaking by a police officer is especially serious, given the role that police officers play in the administration of justice. It suggests a lack of respect for the judicial system of which he forms an integral part. Moreover, the obligation not to communicate with his spouse was the most important obligation in the undertaking. The seriousness of the breach of this obligation is further evidenced by the fact that the Crown chose to prosecute the offence by way of indictment.

78

The arbitrator excused Belleau's breach of his undertaking on the grounds that his conduct on December 29 and 30 had to be seen as forming a continuum. But it is difficult to see how his mental state and intoxication from the previous evening could reasonably explain Belleau's conduct the next day, several hours after the incident and two hours after he had agreed to the undertaking. There is no question that Belleau clearly understood the terms of his release. Indeed, his arraignment that day would have impressed upon him the seriousness of his actions the night before. I am thus unable to see how it would be reasonable to conclude that Belleau's conduct could be justified on the grounds that he was not fully aware of what he was doing when he breached his undertaking.

79

As mentioned earlier, the arbitrator failed to properly weigh the effect of Belleau's criminal conduct on his ability to carry out his duties as a police officer; this affected the rationality of his decision. Although the issue of public trust and confidence should not be approached exclusively from the vantage of media reports, it is also unreasonable to suggest that had the public been properly informed of the specific circumstances, it would still have confidence in Belleau as a police officer. Unfortunately, whether they tell the whole story or not, media reports of criminal conduct by police officers do have an effect on public confidence,

l'engagement qu'il avait pris envers le tribunal de ne pas communiquer avec sa conjointe. En sa qualité de policier, M. Belleau connaissait l'importance des engagements au tribunal. Le manquement à un engagement par un policier est particulièrement grave étant donné le rôle du policier dans l'administration de la justice. Un tel comportement dénote un manque de respect pour le système judiciaire dont le policier fait partie intégrante. En outre, l'obligation de ne pas communiquer avec sa conjointe était l'obligation la plus importante de l'engagement. D'ailleurs, le ministère public a décidé de poursuivre M. Belleau par voie de mise en accusation, ce qui constitue une autre preuve de la gravité de ce manquement.

L'arbitre a excusé le manquement de M. Belleau à son engagement, estimant qu'il fallait considérer son comportement les 29 et 30 décembre comme une suite logique. Toutefois, il est difficile de comprendre comment l'état psychologique de M. Belleau et son état d'ébriété de la veille pouvaient raisonnablement expliquer sa conduite le lendemain, plusieurs heures après l'incident et deux heures après la prise de son engagement envers le tribunal. Il ne fait aucun doute que M. Belleau avait bien compris les conditions de sa remise en liberté. En effet, son interpellation le jour même lui aurait fait comprendre la gravité des actes qu'il avait commis la veille. Par conséquent, je ne vois pas comment il serait raisonnable de conclure que la conduite de M. Belleau était justifiée parce qu'il n'était pas pleinement conscient de ce qu'il faisait lorsqu'il a violé son engagement.

Comme nous l'avons vu, l'arbitre n'a pas apprécié adéquatement les répercussions de la conduite criminelle de M. Belleau sur sa capacité d'exercer ses fonctions de policier, ce qui a influé sur la rationalité de sa décision. La question de la confiance du public ne devrait pas être abordée uniquement du point de vue des reportages des médias, mais il n'est pas non plus raisonnable de laisser entendre que le public continuerait de faire confiance à M. Belleau en sa qualité de policier s'il avait été bien informé des circonstances particulières. Malheureusement, qu'ils soient exacts ou non, les reportages des médias sur la conduite

and, once lost, that confidence is extremely difficult to regain. Moreover, it is entirely possible that for some members of the public, even if they were informed of the specific circumstances, they would still lack confidence in Belleau's ability to perform his duties. One only needs to think of a victim of domestic abuse to realize that some would have understandable difficulty trusting Belleau. This is not to say that such considerations should necessarily trump any specific circumstances that have been proven. Rather, public confidence must be an important part of the balancing that takes place when considering whether specific circumstances are found to justify the avoidance of dismissal. But in treating the issue as one about properly informing the public, the arbitrator failed to take into account the gravity of the offences committed by Belleau and the effect that they would have on public confidence.

Given all the elements discussed above, taken together, it was unreasonable for the arbitrator to conclude that the specific circumstances raised by Belleau were sufficient to satisfy the s. 119 *P.A.* exception. Such a conclusion undercuts the grave importance that is attached by s. 119 *P.A.* to criminal conduct by police officers.

6. Conclusion

This appeal should be resolved according to the law governing police and not municipal law. While s. 119, para. 2 *P.A.* allows for a narrow exception to dismissal when a police officer can demonstrate specific circumstances, the justification of another sanction must itself be reasonable. Accordingly, the appeal should be allowed and the sanction of dismissal restored, with costs to the appellant before the Court of Appeal and before this Court.

criminelle des policiers ont des répercussions sur la confiance du public, et cette confiance est très difficile à regagner une fois qu'elle a été perdue. En outre, il est tout à fait possible que certains membres du public, même s'ils avaient été bien informés des circonstances particulières de l'affaire, n'auraient toujours pas confiance en la capacité de M. Belleau d'exercer ses fonctions. Il suffit de penser par exemple à une victime de violence conjugale pour se rendre compte que certaines personnes auraient avec raison beaucoup de mal à faire confiance à M. Belleau. Je ne dis pas que de telles considérations devraient nécessairement faire échec à toutes les circonstances particulières dont l'existence a été démontrée. J'estime plutôt que la confiance du public doit figurer au nombre des éléments importants qui sont pris en compte au moment de déterminer s'il existe des circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution. Or, en limitant son examen de la question à la justesse de l'information communiquée au public, l'arbitre a omis de tenir compte de la gravité des infractions commises par M. Belleau et de leur incidence possible sur la confiance du public.

À la lumière de tous les éléments examinés ci-dessus, considérés cumulativement, il n'était pas raisonnable que l'arbitre conclue que les circonstances particulières soulevées par M. Belleau permettaient de satisfaire à l'exception prévue à l'art. 119 *L.P.* Une telle conclusion a pour effet de diminuer la grande importance accordée à la conduite criminelle des policiers à l'art. 119 *L.P.*

6. Conclusion

Le présent pourvoi doit être tranché en conformité avec les textes législatifs régissant la police et non selon le droit municipal. L'article 119, al. 2 *L.P.* prévoit une exception limitée à la sanction de destitution dans les cas où le policier peut démontrer que des circonstances particulières justifient une autre sanction, mais la justification dans de tels cas doit elle-même être raisonnable. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la sanction de la destitution avec dépens en faveur de l'appelante en Cour d'appel et dans cette Cour.

English version of the reasons delivered by

Les motifs suivants ont été rendus par

82 DESCHAMPS AND FISH JJ. — We agree with Bastarache J.'s conclusion concerning the applicability of s. 119, para. 2 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13.1 (“P.A.”), to the facts of this case. With respect, however, we are of the opinion that s. 119, para. 2 P.A. is compatible with s. 116(6) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 (“C.T.A.”).

LES JUGES DESCHAMPS ET FISH — Nous partageons la conclusion du juge Bastarache concernant l'application de l'art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police*, L.R.Q., ch. P-13.1 (« L.P. »), en l'espèce. Avec égards, par ailleurs, nous sommes d'avis que l'art. 119, al. 2 L.P. est compatible avec le par. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (« L.C.V. »).

83 For almost one hundred years, the Court's view has been that two provisions can apply concurrently if they are not contradictory. The fact that one provision is more restrictive or imposes different conditions than the other, or that both provisions apply to the same person and the same fact situation, is in itself insufficient to support the conclusion that one of the provisions has been repealed or is inapplicable in part. In the case at bar, disqualifying individuals from municipal employment during the five-year period provided for in s. 116 C.T.A. is not incompatible with the exception to dismissal set out in s. 119, para. 2 P.A. In the words used by Bastarache J., this is not a case where one enactment says “yes” and the other says “no”. We therefore agree with the principles stated by Bastarache J. on this point, but we find that he applies them in a way that gives the concept of conflict a scope that is broader than the one it is recognized as having at law.

Depuis près de cent ans, la Cour tient que deux normes peuvent s'appliquer de façon concomitante si elles ne sont pas contradictoires. Le simple fait qu'une norme soit plus contraignante que l'autre, impose des conditions différentes ou s'applique à la même personne et à la même situation de faits ne suffit pas pour conclure à l'abrogation ou à l'inapplicabilité partielle de l'une ou l'autre de ces normes. En l'espèce, l'inhabilité à travailler dans la municipalité pendant la période de cinq ans prévue par l'art. 116 L.C.V. n'est pas incompatible avec l'application de l'exception au congédiement prévue à l'al. 2 de l'art. 119 L.P. Pour reprendre l'expression utilisée par le juge Bastarache, il ne s'agit pas d'un cas où une loi dit « oui » et l'autre loi dit « non ». Nous sommes en conséquence d'accord avec les principes exposés par notre collègue sur ce point, mais estimons que l'application qu'il en fait élargit la notion de conflit au-delà de la portée que le droit reconnaît à celle-ci.

1. Provisions in Issue

1. Les dispositions en cause

84 Bastarache J. is of the opinion that s. 116 C.T.A. is inapplicable where an arbitrator concludes under s. 119, para. 2 P.A. that specific circumstances justify a sanction other than dismissal. In his interpretation of the provisions in question, our colleague relies, *inter alia*, on s. 18.2 of the *Quebec Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, and s. 115 P.A. In our view, there is no need to rely on s. 18.2 of the *Quebec Charter* to resolve this dispute. We feel that the interpretation of that provision should await a case in which the issue is raised. Section 115 P.A., however, is quite relevant, and it will be appropriate for us to discuss it, since our interpretation differs from the one advanced by

Le juge Bastarache est d'avis que l'art. 116 L.C.V. est inapplicable lorsqu'un arbitre conclut, en vertu de l'al. 2 de l'art. 119 L.P., à l'existence de circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution. Dans son interprétation des dispositions en cause, notre collègue s'appuie, entre autres, sur l'art. 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, et sur l'art. 115 L.P. À notre avis, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à l'art. 18.2 de la *Charte* québécoise pour résoudre le présent litige. Nous estimons qu'il est préférable d'attendre pour interpréter cette disposition un dossier où la question se posera. L'article 115 L.P. est cependant très

Bastarache J. The provisions to which we will be referring read as follows:

Police Act

Police Officers.

115. To be hired as a police officer a person must meet the following requirements:

. . .

(3) not have been found guilty, in any place, of an act or omission defined in the Criminal Code (Revised Statutes of Canada, 1985, chapter C-46) as an offence, or of an offence referred to in section 183 of that Code under one of the Acts listed therein;

. . .

Special constables.

The requirements specified in subparagraphs 1 to 3 of the first paragraph apply also to special constables.

Additional requirements.

The Government may, by regulation, prescribe additional hiring requirements for police officers and special constables.

Additional requirements.

Municipalities may do likewise as regards members of their police forces and municipal special constables. Such additional requirements may vary depending on whether they apply to a police officer or to a special constable.

Applicability.

The hiring requirements do not apply to the members of police forces when police services are integrated, amalgamated or otherwise merged.

Conviction.

119. Any police officer or special constable who is found guilty, in any place, of an act or omission referred to in subparagraph 3 of the first paragraph of section

pertinent et il est utile d'en discuter, parce que notre interprétation diffère de celle suggérée par le juge Bastarache. Voici le texte des dispositions auxquelles nous nous référerons :

Loi sur la police

Conditions d'embauche.

115. Les conditions minimales pour être embauché comme policier sont les suivantes :

. . .

3° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46) décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées;

. . .

Constables spéciaux.

Les exigences prévues aux paragraphes 1° à 3° du premier alinéa s'appliquent également aux constables spéciaux.

Conditions supplémentaires.

Le gouvernement peut, par règlement, prescrire des conditions supplémentaires d'embauche pour les policiers et les constables spéciaux.

Conditions supplémentaires.

Les municipalités peuvent faire de même à l'égard des membres de leur corps de police et des constables spéciaux municipaux. Ces conditions supplémentaires peuvent être différentes selon qu'elles s'appliquent à un policier ou à un constable spécial.

Application.

Les conditions d'embauche ne s'appliquent pas dans le cas d'une intégration, d'une fusion ou de toute autre forme de regroupement de services policiers aux membres de ces services.

Destitution.

119. Est automatiquement destitué tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit et par suite d'un jugement passé en

115 that is triable only on indictment, shall, once the judgment has become *res judicata*, be automatically dismissed.

Conviction.

A disciplinary sanction of dismissal must, once the judgment concerned has become *res judicata*, be imposed on any police officer or special constable who is found guilty, in any place, of such an act or omission punishable on summary conviction or by indictment, unless the police officer or special constable shows that specific circumstances justify another sanction.

Cities and Towns Act

Disqualification under other Act.

116. The following persons shall not be appointed to or hold any office as an officer or employee of the municipality:

. . .

Crime;

(6) Any person convicted of treason or of an act punishable under a law of the Parliament of Canada or of the Legislature of Québec, by imprisonment for one year or more.

Such disqualification shall continue for five years after the term of imprisonment fixed by the sentence, and, if only a fine was imposed or the sentence is suspended, for five years from the date of such condemnation, unless the person has obtained a pardon;

. . .

Disqualification.

Disqualification from municipal office or employment under subparagraph 6 or 7 of the first paragraph shall be incurred only if the offence is in connection with such an office or employment.

2. Golden Rule Applicable to Conflicts

The golden rule where laws conflict is that if there is a reasonable interpretation that allows two enactments to be reconciled, that interpretation must prevail. As Professor Pierre-André Côté writes:

force de chose jugée, d'un acte ou d'une omission visé au paragraphe 3° de l'article 115, poursuivable uniquement par voie de mise en accusation.

Sanction disciplinaire de destitution.

Doit faire l'objet d'une sanction disciplinaire de destitution tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit et par suite d'un jugement passé en force de chose jugée, d'un tel acte ou d'une telle omission, poursuivable soit sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, soit par voie de mise en accusation, à moins qu'il ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction.

Loi sur les cités et villes

Inhabilité.

116. Les personnes suivantes ne peuvent être nommées à une charge de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité, ni l'occuper :

. . .

Acte criminel;

6° Toute personne déclarée coupable de trahison ou d'un acte punissable en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou de la Législature du Québec, d'un an d'emprisonnement ou plus.

Cette inhabilité subsiste durant cinq années après le terme d'emprisonnement fixé par la sentence, et, s'il y a condamnation à une amende seulement ou si la sentence est suspendue, durant cinq années de la date de cette condamnation, à moins que la personne ait obtenu un pardon;

. . .

Inhabilité.

L'inhabilité à une charge de fonctionnaire ou d'employé prévue au paragraphe 6° ou 7° du premier alinéa n'existe que si l'infraction a un lien avec cette charge.

2. La règle d'or en matière de conflit

Suivant la règle d'or en matière de conflit de lois, si une interprétation raisonnable permet de concilier deux lois, cette interprétation doit prévaloir. Le professeur Pierre-André Côté écrit :

But there is a strong presumption against implied repeal of one enactment by another. Any interpretation permitting reconciliation is to be favoured, because it is assumed this better reflects the work of a . . . legislature.

(*The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 349)

This statement of the rule is based on a comment by the Quebec Court of King's Bench that has never been called into question:

Repeal by implication is not favoured. It is a reasonable presumption that the Legislature did not intend to keep really contradictory enactments on the statute book or, on the other hand, to effect so important a measure as the repeal of a law without expressing an intention to do so. Such an interpretation, therefore, is not to be adopted unless it be inevitable. Any reasonable construction which offers an escape from it, is more likely to be in consonance with the real intention.

(*Duval v. The King* (1938), 64 B.R. 270, at p. 273)

In *Daniels v. White*, [1968] S.C.R. 517, at p. 526, Judson J. endorsed an equally clear and restrictive formulation of the rule taken from *Halsbury's Laws of England* (3rd ed. 1961), vol. 36, at p. 466: two laws conflict "if, but only if, [one of them] is so inconsistent with or repugnant to [the] other that the two are incapable of standing together" (see to the same effect R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 178). The courts have interpreted the meaning of the word "conflict" as narrowly as possible.

Some commentators implicitly incorporate the constitutional principles of the paramountcy doctrine into the analysis of conflicts between statutes or regulations: Sullivan, at pp. 178-79. The "doctrinal similarity" to the principles of paramountcy was noted by La Forest J. in *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at pp. 38-39. The parallels are obvious. Thus, in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191, a "conflict" is defined as a situation in which "one enactment says 'yes' and the other says 'no'; 'the same

Or, il y a une présomption forte contre l'abrogation tacite d'un texte par un autre : elle ne doit jamais être encouragée. À l'inverse, toute interprétation qui permet d'éviter les conflits de lois doit être favorisée, car on présume qu'elle a plus de chances de refléter la volonté du législateur . . .

(*Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 442)

Cette formulation de la règle s'appuie sur un énoncé de la Cour du Banc du Roi du Québec, qui n'a jamais été remis en question :

[TRADUCTION] L'abrogation implicite n'est pas considérée avec faveur. Il est raisonnable de présumer que le législateur n'a pas voulu maintenir en vigueur des dispositions vraiment contradictoires ni, par contre, prendre une mesure aussi importante que l'abrogation sans en exprimer l'intention. Il ne faut pas adopter une telle interprétation à moins qu'elle ne soit inévitable. Toute interprétation raisonnable qui permet d'éviter ce résultat a de bonnes chances d'être conforme à l'intention véritable.

(*Duval c. Le Roi* (1938), 64 B.R. 270, p. 273)

De même, dans *Daniels c. White*, [1968] R.C.S. 517, p. 526, le juge Judson approuve une formulation de la règle tout aussi claire et restrictive tirée de *Halsbury's Laws of England* (3^e éd. 1961), vol. 36, p. 466 : il y a conflit entre deux lois [TRADUCTION] « si et seulement si elles sont à ce point incompatibles ou contraires qu'elles ne puissent coexister » (au même effet, R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994), p. 178). Dans la mesure du possible, les tribunaux restreignent le sens du mot « conflit » à sa portée la plus étroite.

Certains auteurs incorporent implicitement à l'analyse des conflits de lois ou de règlements les principes constitutionnels de la doctrine de la prépondérance : Sullivan, p. 178-179. Cette "ressemblance doctrinale" a d'ailleurs été notée par le juge La Forest dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 38-39. Le rapprochement est évident. Ainsi, dans *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, un conflit est défini comme étant une situation où « une loi dit "oui" et [où] l'autre dit "non"; "on demande aux mêmes

86

87

88

citizens are being told to do inconsistent things'; compliance with one is defiance of the other".

citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observa[ti]on de l'une entraîne l'inobserva[ti]on de l'autre ».

89 If, for reasons related in large part to the balancing of legislative powers within Confederation, a restrictive approach has been taken to conflicts in constitutional law, the rule should in our view be applied even more rigorously where the conflicting laws have been enacted by a single legislature. Since the legislature is presumed to know its own laws and to intend that they be applied consistently, the application of a rule favouring an interpretation that makes it possible to avoid conflicts is fully justified.

À notre avis, si le droit constitutionnel, pour des motifs liés en grande partie à l'équilibre des compétences législatives à l'intérieur de la confédération, a adopté une approche restrictive en matière de conflit, c'est avec plus de rigueur encore que la règle doit être appliquée dans les cas où les lois conflictuelles émanent du même législateur. Comme celui-ci est censé connaître ses propres lois et vouloir qu'elles soient appliquées de façon cohérente, la règle favorisant l'interprétation qui permet d'éviter les conflits est pleinement justifiée.

90 A finding by a court that a conflict exists is necessarily founded on an assumption that the legislature has been inconsistent in enacting its laws. It is therefore only where conflict is unavoidable that a court must apply the principles of interpretation that give precedence to one law over the other, in which case the conflicting provision will be tacitly repealed or found to be partially inapplicable.

Le tribunal qui conclut à l'existence d'un conflit tient nécessairement pour acquis que le législateur a été incohérent dans l'adoption de ses lois. Ce n'est donc que dans les cas de conflit inévitable que le tribunal doit faire appel aux règles d'interprétation qui font primer une loi sur l'autre, ce qui entraîne l'abrogation tacite ou l'inapplicabilité partielle du texte qui est écarté.

3. The Two Provisions in Issue Are Reconcilable

3. Les deux dispositions en cause sont conciliables

91 The respondents contend that neither the appellant nor the Superior Court judge has explained how the two provisions can be applied concurrently in practice. In our opinion, the following scenarios provide a full answer to this statement:

Les intimés plaident que ni l'appelante ni le juge de la Cour supérieure n'ont expliqué la façon dont, en pratique, les deux dispositions s'appliquent de façon concomitante. À notre avis, les scénarios suivants répondent de façon complète à ce commentaire :

(1) Where a municipal police officer commits an indictable offence. In such a case, the first paragraph of s. 119 *P.A.* provides that dismissal from the police force is automatic. Section 116 *C.T.A.* imposes a five-year disqualification from employment by the municipality except where the offence is not in connection with the office or employment. (This exception implicitly does not apply to police officers because there will generally be a connection between the commission of an indictable offence and employment as a police officer.) After five years, the dismissed officer is still ineligible, under

(1) Un policier municipal commet un acte criminel. Dans un tel cas, le premier alinéa de l'art. 119 *L.P.* impose la destitution automatique du policier. L'article 116 *L.C.V.* prévoit l'inhabilité à occuper un emploi auprès de la municipalité pendant une période de cinq ans, sauf dans les cas où l'infraction n'a pas de lien avec la charge ou l'emploi. (Implicitement, cette exception ne s'applique pas à l'égard des policiers, parce qu'il existera généralement un lien entre la perpétration d'un acte criminel et l'emploi de policier.) À l'expiration de la période de cinq ans, le policier qui a été destitué ne peut encore

- s. 115 *P.A.*, to be rehired as a police officer, but can be hired as a municipal employee in any other capacity. There is no conflict under this scenario, and both laws can apply concurrently.
- (2) Where a municipal police officer commits a crime that is a hybrid offence punishable by imprisonment for one year or more and there are no specific circumstances that justify a sanction other than dismissal. Both laws can apply concurrently in the same manner as in scenario (1).
- (3) Where a municipal police officer commits a crime that is a hybrid offence punishable by imprisonment for one year or more but there are specific circumstances that justify a sanction other than dismissal from employment as a police officer. In this case, the officer is not dismissed from the municipal police force but, in light of s. 116 *C.T.A.*, is nonetheless disqualified for five years from employment by the municipality. After five years, however, the officer requalifies as an employee of the municipality. During the five years of disqualification, the officer can work as a police officer for the Sûreté du Québec or as a special constable, or can work for a municipality in any capacity where the offence is not in connection with the office or employment. The two laws can apply concurrently.
- être réembauché comme policier en raison de l'art. 115 *L.P.*, mais il peut être embauché à tout autre titre par une municipalité. Suivant ce scénario, il n'y a pas de conflit et les deux lois peuvent s'appliquer de façon concomitante.
- (2) Un policier municipal commet une infraction mixte punissable d'un emprisonnement d'un an ou plus et il n'existe pas de circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution. Les deux textes de loi peuvent s'appliquer de façon concomitante tout comme dans le scénario (1).
- (3) Un policier municipal commet une infraction mixte punissable d'un emprisonnement d'un an ou plus, mais il existe des circonstances particulières justifiant une sanction autre que la destitution. Dans un tel cas, le policier n'est pas congédié de son poste au sein de la police municipale, mais, du fait de l'art. 116 *L.C.V.*, il est néanmoins inhabile à occuper quelque emploi que ce soit au sein de la municipalité pendant une période de cinq ans. À l'expiration de cette période, le policier redevient habile à occuper un poste d'employé de la municipalité. Pendant la période d'inhabilité de cinq ans, le policier peut travailler comme policier à la Sûreté du Québec ou comme constable spécial, ou encore exercer toute autre fonction au sein d'une municipalité, si l'infraction qu'il a commise n'a pas de lien avec cette charge ou cet emploi. Les deux textes de loi peuvent s'appliquer de façon concomitante.

In our view, the two provisions are thus perfectly reconcilable. There is no conflict in the fact that, in the third scenario, they apply concurrently to deprive the officer of his or her employment as a municipal employee for a period of five years even though he or she has not lost the right to serve as a police officer: this is the consequence of the relevant provision of the *C.T.A.* The *C.T.A.* clearly evinces the legislature's intention in this regard.

Although the rule appears to involve a purely literal test, it is now accepted that a court

À notre avis, les deux dispositions sont donc parfaitement conciliables. Le fait que, selon le troisième scénario, leur application concomitante prive le policier de son emploi comme fonctionnaire municipal pour une période de cinq ans, alors qu'il n'a pas perdu le droit d'occuper la fonction de policier, n'est pas source d'incompatibilité : c'est la conséquence de la disposition pertinente de la *L.C.V.* La *L.C.V.* exprime clairement la volonté du législateur à cet égard.

Bien que la règle paraisse impliquer un test purement littéral, il est maintenant admis que, outre la

assessing the compatibility of two laws must, in addition to determining whether there is an express conflict between them, consider their respective purposes to ensure that the legislature's objective will not be frustrated if the laws in question are applied concurrently: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13, at para. 12. Thus, the court must ensure that the proposed interpretation does not frustrate the purposes of the provisions in question.

4. Purposes of the Provisions in Issue

93 Bastarache J. refers to certain elements that, in his opinion, show the provisions to be incompatible. In our view, it can be seen by reading all the provisions in issue together that this incompatibility is merely apparent.

94 Section 119 *P.A.* is disciplinary in nature. However, the sanction of dismissal has an impact on the individual's eligibility to serve as a police officer under the *P.A.* The use of the words *dismissal* in English and *destitution* in French clearly demonstrates the overlap. An arbitrator is not entitled to review an employer's decision to terminate the employment of a police officer who has been convicted of an indictable offence. Under s. 115 *P.A.*, the officer is not only dismissed, but is also no longer eligible to serve as a police officer. Where an officer is convicted of a hybrid offence, on the other hand, the employer and the arbitrator have a discretion that, when exercised, can have a decisive impact both on the officer's employment and on his or her eligibility to serve as a police officer. If the officer establishes the existence of specific circumstances, the employer or the arbitrator may substitute a less severe sanction for dismissal. In such a case, the officer is not disqualified from serving as a police officer under the *P.A.*

95 The fact that an officer who benefits from the exception under s. 119 *P.A.* continues to be eligible to serve as a police officer obviously has an impact on the interpretation of s. 115 *P.A.* If it is

situation de conflit exprès entre deux lois, le tribunal appelé à vérifier la compatibilité des lois examine aussi leur objet respectif pour s'assurer que la réalisation du but poursuivi par le législateur n'est pas empêchée par l'application concomitante des lois en question : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13, par. 12. Il y a donc lieu de s'assurer que l'interprétation proposée ne fait pas obstacle à l'objet des dispositions en question.

4. Objet des dispositions en cause

Le juge Bastarache signale des éléments qu'il dit de nature à mettre en relief l'incompatibilité des dispositions. Nous estimons qu'une analyse fondée sur une lecture corrélative de toutes les dispositions en cause démontre plutôt que cette incompatibilité n'est qu'apparente.

L'article 119 *L.P.* s'inscrit dans le contexte disciplinaire. La sanction du congédiement a cependant des répercussions sur l'habilité de la personne à agir comme policier selon les termes de la *L.P.* L'usage des mots *destitution* en français et *dismissal* en anglais révèle clairement le chevauchement. Un arbitre n'a pas le droit de réviser la décision d'un employeur de mettre fin à l'emploi d'un policier déclaré coupable d'un acte criminel. Ce policier est non seulement congédié, mais il n'est plus admissible à la fonction de policier suivant l'art. 115 *L.P.* Cependant, lorsque le policier est reconnu coupable d'une infraction mixte, l'employeur ou l'arbitre bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice peut avoir des conséquences déterminantes tant sur l'emploi de l'intéressé que sur son habilité à exercer la fonction de policier. En effet, lorsque le policier fait la preuve de circonstances particulières, l'employeur ou l'arbitre peuvent alors substituer au congédiement une sanction moins sévère. Dans un tel cas, cela signifie aussi qu'il ne perd pas son habilité à exercer la fonction de policier en vertu de la *L.P.*

Le fait que le policier qui bénéficie de l'exception prévue par l'art. 119 *L.P.* continue d'être habilité à exercer la fonction de policier a des conséquences évidentes sur l'interprétation de l'art. 115

found under s. 119 that the officer is fit to serve as a police officer, this also holds true for any other police officer positions that he or she may apply for in the future. Thus, an officer could be dismissed because a municipality that is duly authorized to do so decides to abolish its police force and terminate the employment of all its police officers. An officer who has benefited from the exception under s. 119 *P.A.* will be able to apply for a position on another police force, because he or she will still be eligible to serve as a police officer under the *P.A.* Similarly, an officer who wants to apply for a position on another police force for personal reasons, relating perhaps to a move or a possibility of promotion, cannot be told, on the basis of s. 115 *P.A.* alone, that he or she is ineligible owing to a conviction for a hybrid offence. Section 115 must necessarily be read in conjunction with s. 119 *P.A.* Where an officer has benefited from the exception under s. 119 *P.A.*, this must be reflected in the interpretation of s. 115 *P.A.* Otherwise, it would be difficult to meet the clear objective of the exception that the legislature has expressly established, namely to allow the individual in question to continue his or her career as a police officer.

We agree with Bastarache J. that the exception must be interpreted very narrowly. However, if an officer can establish the existence of specific circumstances, he or she should be able to benefit from the conclusion of the employer or the arbitrator, as the case may be, for the purposes of any employment that requires eligibility under the *P.A.* To limit the benefit of the exception to the employment held by the officer at the time of the decision to let the officer keep his or her job would be to make the retention of eligibility conditional on circumstances that have nothing to do with the officer's conduct or competence. This cannot be in keeping with the spirit and the purpose of the exception.

Consequently, we are of the opinion that a police officer who benefits from the exception also benefits from job mobility. Should the officer's employment be terminated for any reason whatsoever, he or she may apply for employment in another police force. This is relevant where the compatibility of

L.P. En effet, si le policier est jugé apte pour l'application de l'art. 119, cela vaut également pour les autres emplois de policier qu'il pourrait postuler dans le futur. Ainsi, on peut imaginer qu'un policier soit licencié parce qu'une municipalité, dûment autorisée à le faire, décide de démanteler son service de police et de mettre fin à l'emploi de tous ses policiers. Le policier qui a bénéficié de l'exception prévue à l'art. 119 *L.P.* pourra postuler dans un autre corps de police, puisqu'il sera toujours habilité à exercer cette fonction selon la *L.P.* De même, un policier qui voudrait solliciter un emploi dans un autre service de police pour des motifs personnels, par exemple en raison d'un déménagement ou d'une possibilité d'avancement, ne pourrait se voir reprocher, sur la seule base de l'art. 115 *L.P.*, qu'il n'est pas admissible parce qu'il a été reconnu coupable d'une infraction mixte. Cet article doit nécessairement être lu en corrélation avec l'art. 119 *L.P.* L'exception dont peut bénéficier le policier en vertu de l'art. 119 *L.P.* doit se refléter dans l'interprétation de l'art. 115 *L.P.* Autrement, l'exception qu'a expressément établie le législateur pourrait difficilement réaliser son objectif manifeste — c'est-à-dire permettre à l'intéressé de poursuivre sa carrière comme policier.

Nous sommes d'avis, tout comme le juge Bastarache, que l'exception doit être interprétée de façon très étroite. Cependant, si le policier est en mesure de faire valoir des circonstances particulières, il doit pouvoir bénéficier de la conclusion de l'employeur ou de l'arbitre, selon le cas, pour tous les emplois qui nécessitent d'être habilité selon la *L.P.* Une interprétation qui limiterait le bénéfice de l'exception au seul emploi que le policier occupe au moment de la décision de lui permettre de conserver son poste ferait dépendre le maintien de l'habilitation de circonstances qui n'ont rien à voir avec le comportement ou la compétence du policier. Tels ne sauraient être l'esprit et le but de l'exception.

En conséquence, nous sommes d'avis que le policier qui bénéficie de l'exception profite aussi de la mobilité d'emploi. À l'occasion d'une cessation d'emploi, pour quelque motif que ce soit, le policier peut demander un emploi dans un autre service de police. Cette précision est pertinente en

s. 119 *P.A.* with s. 116 *C.T.A.* is concerned, because an officer who retains his or her eligibility is not barred from working for the Sûreté du Québec or as a special constable.

98

When the *P.A.* and the *C.T.A.* are read together, it is clear that the former governs the capacity to serve as a police officer and the sanctions attached to breaches of the conditions of eligibility for a position as a police officer, while the latter governs the conditions of eligibility for municipal office or employment. A person who is qualified to serve in both capacities must meet the conditions of both statutes. This dual impact on the individual's employment is not a ground for not applying one of the standards.

5. Examples From the Case Law

99

The Court has heard similar arguments in criminal law cases in which the facts were clearly analogous to those of the case at bar. In *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, the Court had to decide whether two statutory provisions could be applied concurrently. The first, a provision of the *Criminal Code*, authorized the imposition of restrictions on the operation of motor vehicles. Under the second, a provision of a province's highway safety legislation, the driver's licence of a person convicted of an offence under the *Criminal Code* was to be suspended or revoked automatically. What was in issue in the case was that the trial judge, in sentencing the offender, had exercised his discretion and decided, under the federal legislation, that no driving restrictions would be imposed on the offender. The Court did not see any problem in applying the two standards concurrently. The fact that the judge who heard the criminal case had not imposed a suspension did not render the automatic suspension provided for under provincial law inapplicable. See to the same effect: *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Bell v. Attorney General for Prince Edward Island*, [1975] 1 S.C.R. 25.

ce qui concerne la compatibilité de l'art. 119 *L.P.* avec l'art. 116 *L.C.V.*, car le policier qui conserve son habilitation n'est pas empêché de travailler à ce titre pour la Sûreté du Québec ou encore comme constable spécial.

La lecture corrélatrice de la *L.P.* et de la *L.C.V.* permet de constater que la première régit la capacité d'agir comme policier et les sanctions qui sont attachées aux violations des conditions d'admissibilité à cette fonction et que la deuxième régit les conditions d'admissibilité à une charge ou à un emploi municipal. Dans le cas où une personne cumule les deux habilitations, elle doit satisfaire aux conditions prescrites par les deux lois. Ce double effet sur l'emploi de l'intéressé n'est pas un motif d'inapplicabilité d'une des normes.

5. Les exemples jurisprudentiels

Le droit pénal a donné lieu à des débats similaires devant la Cour, à l'occasion de litiges où les faits s'apparentaient clairement à ceux de la présente espèce. Dans *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396, la Cour devait statuer sur la possibilité d'appliquer de façon concomitante deux dispositions législatives. La première, figurant dans le *Code criminel*, autorisait l'imposition de restrictions en matière de conduite automobile. La deuxième, prévue par une loi provinciale sur la sécurité routière, imposait la suspension ou révocation automatique du permis d'un contrevenant déclaré coupable d'une infraction au *Code criminel*. Le problème est survenu lorsque, en déterminant la peine, le juge de première instance a exercé son pouvoir discrétionnaire et décidé, selon la loi fédérale, que le contrevenant ne serait soumis à aucune restriction en matière de conduite. La Cour a jugé que l'application concomitante des deux normes ne soulevait aucun problème. Le fait que le juge saisi de l'accusation criminelle n'avait pas imposé de suspension ne rendait pas inopérante celle, automatique, prévue par le droit provincial. Voir au même effet : *Ross c. Régistrare des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Bell c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1975] 1 R.C.S. 25.

In our view, the parallel with the case at bar is obvious. In one case, the provincial provision requiring the suspension of the driver's licence was not rendered inapplicable by the exercise of the discretion not to suspend it. In the other case, the one now before the Court, the sanction of temporary disqualification provided for in s. 116 *C.T.A.* would not have been rendered inapplicable by the arbitrator's conclusion under s. 119, para. 2 *P.A.* that specific circumstances justified the imposition of a sanction other than dismissal.

Both cases concern the exercise of an activity: one, the driving of a motor vehicle, and the other, the holding of employment. In both situations, the activity could continue to be carried out under one provision, but was suspended under the other. These decisions make it particularly clear that conflict is to be interpreted narrowly.

In municipal law, the area of law applicable to the facts of the instant case, there are several examples of the concurrent application of two standards that differ in severity. For present purposes, it is enough to say that municipal employees are often subject to standards in addition to those provided for in the *C.T.A.* Professionals or other officers or employees who perform duties governed by different statutes are not automatically exempt from any of those statutes. For example, the courts have held that a statute establishing an administrative measure designed solely to regulate the conditions to be met to be eligible for and hold municipal office was perfectly compatible with a penal provision that applied to the same person and the same fact situation: *Ricard v. Lord*, [1941] S.C.R. 1; *Beaudoin v. Roy*, [1984] R.L. 315 (Sup. Ct.); *Roy v. Mailloux*, [1966] B.R. 468. The provisions in question are complementary. In the case of police officers, s. 115 *P.A.* explicitly provides for the possibility of imposing additional conditions on them.

Thus, the argument that a police officer who would otherwise benefit from the exception under

Le parallèle avec l'affaire qui nous occupe nous semble évident. Dans un cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas suspendre le permis de conduire ne rendait pas inapplicable la disposition prévoyant la suspension du même permis en vertu de la loi provinciale. Dans l'autre cas, celui qui nous intéresse, le fait que l'arbitre conclue en vertu de l'art. 119, al. 2 *L.P.* que des circonstances particulières justifient l'imposition d'une sanction autre que la destitution n'aurait pas rendu inapplicable la sanction d'inhabilité temporaire prévue par l'art. 116 *L.C.V.*

Dans les deux cas, il s'agit de l'exercice d'une activité : d'une part la conduite automobile; d'autre part le travail. Dans les deux situations, l'activité peut être continuée en vertu d'une disposition, alors qu'elle est suspendue en vertu de l'autre. Ces décisions font ressortir avec acuité le fait que le conflit est interprété de façon restrictive.

Le droit municipal, domaine dans lequel s'inscrivent les faits, donne plusieurs exemples d'application concomitante de deux normes de sévérité différente. Qu'il suffise de mentionner, pour les besoins de la présente affaire, que les fonctionnaires municipaux sont souvent assujettis à des normes qui s'ajoutent à celles par ailleurs prévues par la *L.C.V.* Les professionnels ou autres fonctionnaires ou employés qui exercent par ailleurs des fonctions régies par des lois distinctes ne sont pas automatiquement exemptés de l'une ou de l'autre. Par exemple, les tribunaux ont reconnu qu'une loi établissant une mesure administrative ayant uniquement pour but de régler les conditions d'admissibilité à une charge municipale et d'occupation d'une telle charge était tout à fait compatible avec une disposition pénale s'appliquant à la même personne et à la même situation de faits : *Ricard c. Lord*, [1941] R.C.S. 1; *Beaudoin c. Roy*, [1984] R.L. 315 (C.S.); *Roy c. Mailloux*, [1966] B.R. 468. Ces dispositions sont complémentaires. Dans le cas des policiers, l'art. 115 *L.P.* prévoit d'ailleurs explicitement la possibilité que ceux-ci soient assujettis à des conditions supplémentaires.

L'argument selon lequel un policier ne peut voir le bénéfice de l'exception prévue à l'art. 119 être

100

101

102

103

s. 119 cannot have that benefit taken away by means of a suspension under s. 116 *C.T.A.* is supported neither by the rule for interpreting conflicts between statutes nor by the case law. The need to comply with two rules, one of which is more restrictive than the other, is an insufficient basis for concluding that a conflict exists.

6. Conclusion

104 In the case at bar, the respondents have not shown that the two provisions were incompatible. On the contrary, the two provisions complement each other in that they address two different aspects of the same fact situation.

105 For these reasons, we agree with Bastarache J.'s conclusion that the arbitrator's decision was unreasonable but would add that the two provisions at issue are not incompatible.

The following are the reasons delivered by

106 ABELLA J. — I agree with Justice Bastarache's analysis of s. 119, para. 2 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13.1; with his conclusion that it is in conflict with and should prevail over s. 116(6) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19; with his conclusion that the arbitrator's application of s. 119, para. 2 to Belleau was unreasonable. Where I part company with him, with great respect, is in his discussion of the standards of review.

107 The primary concern I have relates to his determination that the arbitrator's decision *whether* to apply s. 119, para. 2 should be subjected to a different standard than his decision on *how* to apply it. It seems to me that applying the factors in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, the clear legislative directive here is that the arbitrator's decision as a whole is entitled to deference.

108 First, there is an unequivocal privative clause in s. 101 of the Quebec *Labour Code*, R.S.Q.,

écarté par une suspension fondée sur l'art. 116 *L.C.V.* ne trouve donc appui ni dans la règle d'interprétation des conflits de lois ni dans la jurisprudence. Le fait de devoir se conformer à deux règles, l'une plus contraignante que l'autre, n'est pas suffisant pour conclure à l'existence d'un conflit.

6. Conclusion

En l'espèce, les intimés n'ont pas réussi à démontrer que les deux dispositions étaient incompatibles. Au contraire, les deux dispositions se complètent, en ce qu'elles traitent de deux aspects différents d'une même situation de faits.

Pour ces motifs, nous arrivons à la même conclusion que le juge Bastarache sur le caractère déraisonnable de la décision de l'arbitre, mais ajoutons toutefois que les deux dispositions en cause ne sont pas incompatibles.

Version française des motifs rendus par

LA JUGE ABELLA — Je suis d'accord avec le juge Bastarache pour ce qui est de son analyse de l'art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police*, L.R.Q., ch. P-13.1, et de sa conclusion que cette disposition est en conflit avec le par. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, et devrait prévaloir. J'accepte également sa conclusion que la décision de l'arbitre d'appliquer l'art. 119, al. 2 à M. Belleau était déraisonnable. En toute déférence cependant, je ne partage pas son avis sur la question des normes de contrôle.

Ma principale réserve a trait à sa conclusion selon laquelle il faut assujettir à des normes de contrôle différentes la décision de l'arbitre concernant l'*opportunité* d'appliquer l'art. 119, al. 2 et sa décision concernant la *façon* de l'appliquer. À mon sens, il ressort de l'application des facteurs énoncés dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, que la législation appelle manifestement à la retenue eu égard à l'ensemble de la décision de l'arbitre.

Tout d'abord, l'art. 101 du *Code du travail* du Québec, L.R.Q., ch. C-27, comporte une clause

c. C-27, stating that the arbitrator's award is "without appeal" and "binds the parties". Second, s. 100.12(a) of the *Labour Code* authorizes the arbitrator to "interpret and apply any Act or regulation to the extent necessary to settle a grievance".

The privative clause is the legislature's way of protecting the arbitrator's exclusive responsibility for deciding the grievance, and s. 100.12(a) clothes him with the authority to determine how *any* relevant statutory provision ought to apply to it. Any assessment of the degree of deference owed to the arbitrator must be respectful of these unambiguous legislative instructions. Combined with the expertise of the arbitrator in labour disputes and the legislative objective of having them resolved expeditiously and conclusively, there seems to me to be a strong argument in favour of an integrated standard for assessing the arbitrator's interpretation both of his jurisdictional mandate and its application.

As this Court held in *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at para. 39, the interpretation of legislation, external or otherwise, that is "intimately connected with the mandate of the tribunal and is encountered frequently as a result" is entitled to deference. (See also *Canada Post Corp. v. Smith* (1998), 40 O.R. (3d) 97 (C.A.)) In interpreting the applicability of s. 119, para. 2 of the *Police Act* and s. 116(6) of the *Cities and Towns Act*, the arbitrator was interpreting and applying legislation relating to issues of the discipline and sanctioning of police officers. Both issues are central to his mandate to decide the grievance under the collective agreement and the *Labour Code*.

There is a danger that the routine segmentation of such mandates leads to an unduly interventionist approach more reminiscent of "the wrong question" or "preliminary or collateral matter" doctrines found in cases like *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163 (H.L.), and *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local*

privative non équivoque en précisant que la sentence arbitrale est « sans appel » et qu'elle « lie les parties ». Ensuite, l'al. 100.12a) du *Code du travail* autorise l'arbitre à « interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief ».

La clause privative est le moyen retenu par le législateur pour protéger la compétence exclusive de l'arbitre en matière d'arbitrage de griefs, et l'al. 100.12a) lui confère le pouvoir de décider de quelle manière *toute* disposition législative pertinente devrait s'y appliquer. L'appréciation du degré de retenue que commande la décision de l'arbitre doit tenir compte de ces directives claires du législateur. Compte tenu en outre de l'expertise de l'arbitre en matière de conflits de travail et de l'objet de la loi qui est d'assurer un règlement rapide et définitif de ces différends, il semble se dégager, à mon sens, un argument solide à l'appui d'une norme intégrée d'évaluation de l'interprétation par l'arbitre de sa compétence et de la façon de l'exercer.

Suivant la décision de notre Cour dans *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39, l'interprétation d'une loi, extrinsèque ou non, qui « est intimement liée au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner » commande la retenue. (Voir également *Canada Post Corp. c. Smith* (1998), 40 O.R. (3d) 97 (C.A.)) En se prononçant sur l'applicabilité de l'art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police* et du par. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes*, l'arbitre interprétait et appliquait des dispositions législatives portant sur les questions de discipline et de sanctions à imposer aux policiers, deux questions qui relèvent nettement du mandat que lui confèrent la convention collective et le *Code du travail* en matière d'arbitrage de griefs.

Le fractionnement systématique de tels mandats risque d'entraîner l'application d'une approche indûment interventionniste, qui rappelle davantage les théories de « la mauvaise question » ou de « la question préalable ou auxiliaire » énoncées notamment dans *Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163 (H.L.), et *Metropolitan Life Insurance Co.*

109

110

111

796, [1970] S.C.R. 425, than of the more deferential approach applied by Dickson J. in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233. Dickson J.'s admonition in *C.U.P.E.* remains instructive:

The question of what is and is not jurisdictional is often very difficult to determine. The courts, in my view, should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.

112 Similarly, legal issues ought not to be declared readily extricable when they are legitimately and necessarily intertwined with the adjudicator's mandate and expertise. In such circumstances, the decision ought to be reviewed as a whole, not as a segmented compilation subject to an increased degree of scrutiny and intervention. As LeBel J. observed in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63, at para. 76:

[T]he various strands that go into a decision are more likely to be inextricably intertwined, particularly in a complex field such as labour relations, such that the reviewing court should view the adjudicator's decision as an integrated whole.

113 This integrated approach was reinforced by Iacobucci J. in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20, at para. 56, when he emphasized that "not . . . every element of the reasoning given must independently pass a test for reasonableness. The question is rather whether the reasons, taken as a whole, are tenable as support for the decision."

114 Similarly in *Mattel, Inc. v. 3894207 Canada Inc.*, [2006] 1 S.C.R. 772, 2006 SCC 22, Binnie J., writing for the majority, refused to separate the

c. International Union of Operating Engineers, Local 796, [1970] R.C.S. 425, plutôt que le recours à l'approche fondée sur la retenue adoptée par le juge Dickson dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, p. 233. La mise en garde du juge Dickson dans cet arrêt demeure utile :

Il est souvent très difficile de déterminer ce qui constitue une question de compétence. À mon avis, les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard.

De même, il ne convient pas d'affirmer que des questions de droit peuvent facilement être isolées lorsqu'elles sont légitimement et nécessairement liées au mandat et à la compétence spécialisée de l'arbitre. Dans de telles circonstances, il y a lieu de procéder au contrôle de la décision dans son ensemble plutôt qu'au contrôle d'éléments fractionnés pouvant faire l'objet d'un examen plus minutieux et d'une intervention accrue. Le juge LeBel a fait la remarque suivante dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63, par. 76 :

Les divers éléments qui sous-tendent une décision ont plus de chance d'être inextricablement liés les uns aux autres, en particulier dans un domaine complexe comme celui des relations de travail, de sorte que la cour de justice chargée du contrôle doit considérer que la décision du tribunal forme un tout.

Le juge Iacobucci a fait ressortir l'importance de cette approche intégrée dans l'arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20, par. 56, lorsqu'il a souligné que « [c]ela ne signifie pas que chaque élément du raisonnement présenté doit passer individuellement le test du caractère raisonnable. La question est plutôt de savoir si les motifs, considérés dans leur ensemble, sont soutenables comme assise de la décision. »

De même, dans l'arrêt *Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, [2006] 1 R.C.S. 772, 2006 CSC 22, le juge Binnie, s'exprimant au nom de la majorité,

legal issue, the interpretation of s. 6 of the *Trade-marks Act*, R.S.C. 1985, c. T-13, from the Trade-marks Opposition Board's overall decision, noting, at para. 39, that the "legal issue is not neatly extricable from its factual context, but calls for an interpretation within the expertise of the Board".

If, on the other hand, the legal issue is genuinely external to the adjudicator's mandate or expertise and easily differentiated from other issues in the case, such heightened scrutiny is entirely warranted: *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157.

In this case, the labour arbitrator's mandate and expertise merge to entitle him to a single deferential standard of review both for his decision as to the scope of the relevant legislation and its application to this case.

But I agree, for the reasons given by Bastarache J., that even on that standard, the arbitrator's decision as to the appropriate sanction is unsustainable.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Langlois Kronström Desjardins, Lévis.

Solicitors for the respondents: Trudel, Nadeau, Anjou.

Solicitors for the intervener: Castiglio & Associés, Montréal.

a refusé d'isoler la question de droit, à savoir l'interprétation de l'art. 6 de la *Loi sur les marques de commerce*, L.R.C. 1985, ch. T-13, de l'ensemble de la décision de la Commission des oppositions des marques de commerce, soulignant au par. 39 que la « question de droit ne peut être clairement isolée de son contexte factuel, mais commande une interprétation qui relève de l'expertise de la Commission ».

Si, par contre, la question de droit ne relève réellement pas du mandat ou de la compétence spécialisée de l'arbitre et peut facilement être distinguée des autres questions en litige dans l'affaire, il est tout à fait justifié de procéder à un examen plus minutieux : *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157.

En l'espèce, le mandat et la compétence spécialisée de l'arbitre de griefs s'allient de manière à permettre l'application d'une seule norme de contrôle fondée sur la retenue relativement à ses décisions concernant la portée de la loi applicable et son application en l'espèce.

Néanmoins, je conviens avec le juge Bastarache, pour les motifs qu'il a donnés, que la décision de l'arbitre eu égard à la sanction à imposer est insoutenable, même suivant cette norme.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Langlois Kronström Desjardins, Lévis.

Procureurs des intimés : Trudel, Nadeau, Anjou.

Procureurs de l'intervenante : Castiglio & Associés, Montréal.

115

116

117