

Arthur Gwyn Nicholson *Appellant;*

and

Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police *Respondent;*

and

Attorney-General for the Province of Ontario *Intervenor.*

1978: February 22; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Administrative law — Natural justice — Board of Commissioners of Police — Dismissal of police officer without a hearing — Probationary status of police officer — Regulations providing for imposition of penalties only after a hearing except in the case of probationary officers — Police Regulations (Ont.), R.R.O. 1970, Reg. 680, s. 27(b) — The Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act, 1973 (Ont.), c. 96, s. 75.

Appellant was engaged as a constable, third class, by the Town of Caledonia under an oral contract providing for a twelve month probationary period. Eleven months later he was promoted to constable second class. The municipality was (after the expiry of the twelve month period) incorporated into the Regional Municipality of Haldimand-Norfolk. The respondent Board thereafter, but within eighteen months of his initial appointment purported to dispense with his services. Section 27 of Regulation 680 made under *The Police Act* provides *inter alia* that no police officer is subject to any penalty (under that Part of the Regulations) except after a hearing and final disposition of a charge on appeal or after the time for appeal has expired subject to certain exceptions, one of which is the authority of a board or council "to dispense with the services of any constable within *eighteen months* of his appointment to the force". The Divisional Court granted an application to quash the decision of the Board but the Court of Appeal reversed on the basis that s. 27(b) of the Regulations had the effect of preserving the common law right of the Board to dispense with the services of any probationary constable at their pleasure (and consequently without a hearing) and took the view that the terms of s. 27 (b) did not admit of contractual variation making the fact

Arthur Gwyn Nicholson *Appelant;*

et

Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police *Intimé;*

et

Le procureur général de l'Ontario *Intervenant.*

1978: 22 février; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit administratif — Justice naturelle — Comité des services de police — Congédiement d'un agent de police sans audition préalable — Agent de police en stage — Règlements ne prévoyant l'imposition d'une peine qu'après audition sauf dans le cas d'un agent de police en stage — Police Regulations (Ont.), R.R.O. 1970, Reg. 680, par. 27b) — The Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act, 1973 (Ont.), chap. 96, art. 75.

L'appelant est entré au service de la ville de Caledonia à titre d'agent de police de troisième classe; il a été engagé par contrat oral prévoyant un stage de douze mois. Onze mois plus tard il a été promu agent de police de deuxième classe. Après l'expiration de la période de douze mois, la ville a été annexée à la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk. Puis le comité intimé a mis fin à l'emploi de l'appelant dans les dix-huit mois suivant son entrée en fonction. L'article 27 du Règlement 680 édicté sous le régime de *The Police Act* prévoit notamment qu'un agent de police n'est passible d'une peine (en vertu de cette partie du Règlement) qu'après audition et décision finale sur une accusation selon la procédure d'appel prévue ou après expiration du délai d'appel, sous réserve de certaines exceptions dont l'une confère au comité ou conseil le pouvoir «de mettre fin à l'emploi d'un agent de police dans les *dix-huit mois* suivant son entrée en fonction». La Cour divisionnaire a accueilli la demande visant l'annulation de la décision du comité mais la Cour d'appel a infirmé ce jugement au motif que le par. 27b) du Règlement maintient la règle de *common law* donnant au comité le droit de mettre fin à l'emploi comme dans le cas d'un emploi à titre amovible (donc sans audition préalable) et a conclu qu'on ne pouvait déroger par contrat aux

that appellant had been originally hired for a twelve month probationary period irrelevant.

Held (Martland, Pigeon, Beetz and Pratte JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Spence, Dickson and Estey JJ.: *The Police Act* and regulations thereunder form a code for police constables with an array of powers some of which are discretionary. The respondent Board as a body created by statute, has only such powers as are given to it by the statute or regulations. In effect a constable is the holder of a public office exercising, so far as his police duties are concerned, an original authority confirmed by s. 55 of *The Police Act* and is a member of a civilian force. His assimilation to a soldier as in the *Perpetual Trustee Co.* case, [1955] A.C. 457, is for limited purposes only and cannot apply for other purposes such as liability or otherwise to peremptory discharge. In *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40, Lord Reid set out a three-fold classification of dismissal situations: dismissal of a servant by his master, dismissal from an office held during pleasure, and dismissal from an office where there must be something against a man to warrant his dismissal. The present case is not one where the constable held office during pleasure, and accordingly fits more closely into Lord Reid's third class. The appellant should have been told why his services were no longer required and given an opportunity to respond. Thereafter it would have been for the Board to reach its decision and that decision, always premising good faith, would not have been reviewable elsewhere. While the appellant could not claim the procedural protections of a constable with more than eighteen month's service, he should have been treated 'fairly' not arbitrarily.

Per Martland, Pigeon, Beetz and Pratte JJ. dissenting: The relevant provision is s. 27(b) which clearly recognizes the existence of an authority in the Board to terminate the employment of a police constable at any time within a period of eighteen months commencing from the date of his appointment. Both the Divisional Court and the Court of Appeal correctly regarded the eighteen month period as a probationary one. It is not without significance that whereas paras. (a), (c) and (e) refer to "member of the police force", para. (b) does not. The respondent had therefore the right to dispense with the appellant's services without an investigation of his conduct. The purpose of the probationary period was to enable the Board to decide whether it wished to continue the appellant's services. The decision of the

termes de l'al. 27b), considérant ainsi non pertinent le fait que l'appellant ait été initialement embauché pour une période de stage de douze mois.

Arrêt (les juges Martland, Pigeon, Beetz et Pratte étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Spence, Dickson et Estey: *The Police Act* et ses règlements constituent un code applicable aux agents de police conférant un éventail de pouvoirs dont certains sont discrétionnaires. Étant un organisme créé par la loi, le comité intimé ne possède que les pouvoirs que celle-ci ou les règlements lui confère. En fait, un agent de police est titulaire d'une charge de police et il exerce, en ce qui concerne ses fonctions, un pouvoir spécifique confirmé par l'art. 55 de *The Police Act*; il est membre d'une force civile. Lorsque le Conseil privé l'assimile à un soldat dans l'arrêt *Perpetual Trustee Co.* [1955] A.C. 457, c'est uniquement dans un but précis et cette comparaison ne peut servir à d'autres fins, telle la possibilité d'un congédiement discrétionnaire. Dans *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40, lord Reid a classé les destitutions en trois catégories: le congédiement d'un employé par son employeur, la destitution d'une charge occupée à titre amovible et la destitution d'une charge pour un motif déterminé. Puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un agent de police qui occupe une charge à titre amovible, l'appellant se situe plutôt dans la troisième catégorie de destitution définie par lord Reid. On aurait dû dire à l'appellant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre. Le comité aurait ensuite dû décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée. Bien que l'appellant ne puisse pas réclamer la protection de la procédure prévue pour un agent de police engagé depuis plus de dix-huit mois, il aurait dû être traité «équitablement» et non arbitrairement.

Les juges Martland, Pigeon, Beetz et Pratte dissidents: La disposition pertinente est l'al. 27b) qui reconnaît nettement que le comité est investi du pouvoir de mettre fin à l'emploi d'un agent de police en tout temps pendant les dix-huit premiers mois qui suivent la date de sa nomination. La Cour divisionnaire et la Cour d'appel ont à juste titre considéré la période de dix-huit mois comme une période de stage. Il est révélateur que les al. a), c) et e) parlent de «membre de la force de police» mais pas l'al. b). L'intimé avait donc le droit de destituer l'appellant sans faire enquête sur sa conduite. Le but de la période de stage était de permettre au comité de décider s'il souhaitait maintenir l'appellant dans ses fonctions. Sa décision était purement administrative et il n'était pas tenu d'expliquer à l'appellant pourquoi on

Board was purely administrative and it was under no duty to explain why his services were no longer required or to give him an opportunity to be heard. It could have taken that course as a matter of courtesy but its failure to do so was not a breach of any legal duty to him.

[*Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28; *Re Cardinal and the Board of Commissioners of Police of Cornwall* (1974), 2 O.R. (2d) 183; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Attorney General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*, [1955] A.C. 457; *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Re Lowe v. Darling & Son*, [1906] 2 K.B. 772; *Colquhoun v. Brooks* (1888), 21 Q.B.D. 52; *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373; *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 13 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing an appeal from a judgment of the Divisional Court² granting an application to quash a decision of the Board of Commissioners of Police in the matter of its dismissal of the appellant, A.G. Nicholson. Appeal allowed, order of the Divisional Court restored, Martland, Pigeon, Beetz and Pratte JJ. dissenting.

Ian Scott, Q.C., for the appellant.

P. D. Amey, for the respondent.

Dennis Brown, for the intervenant the Attorney-General of Ontario.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Spence, Dickson and Estey JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal arises out of a letter of June 10, 1974 written to the appellant by the Deputy Chief of Police of the Regional Municipality of Haldimand-Norfolk advising him that “the Board of Commissioners of Police have approved the termination of your services effective June 4, 1974”. The appellant, then a second class constable of the Regional Municipali-

n'avait plus besoin de ses services ni de lui donner la possibilité de se faire entendre. Il aurait pu le faire par courtoisie, mais son défaut de le faire n'équivaut pas un manquement à une obligation juridique envers l'appelant.

Jurisprudence: *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, [1957] O.R. 28; *Re Cardinal and the Board of Commissioners of Police of Cornwall* (1974), 2 O.R. (2d) 183; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Attorney General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*, [1955] A.C. 457; *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. La Commission des relations ouvrières du Québec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Re Lowe v. Darling & Son*, [1906] 2 K.B. 772; *Colquhoun v. Brooks* (1888), 21 Q.B.D. 52; *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373; *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 13.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ accueillant un appel d'un jugement de la Cour divisionnaire² accordant une demande d'annulation de la décision du comité des services de police relative au congédiement de l'appelant, A. G. Nicholson. Le pourvoi est accueilli, le jugement de la Cour divisionnaire rétabli, les juges Martland, Pigeon, Beetz et Pratte étant dissidents.

Ian Scott, c.r., pour l'appelant.

P. D. Amey, pour l'intimé.

Dennis Brown, pour l'intervenant, le procureur général de l'Ontario.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Spence, Dickson et Estey a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le litige en l'espèce résulte d'une lettre datée du 10 juin 1974 que le chef de police adjoint de la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk a adressée à l'appelant pour l'informer que [TRADUCTION] «le comité des services de police a approuvé la cessation de votre emploi à partir du 4 juin 1974». L'appelant, un agent de police de deuxième classe, était employé

¹ (1976), 12 O.R. (2d) 337.

² (1975), 9 O.R. (2d) 481.

¹ (1976), 12 O.R. (2d) 337.

² (1975), 9 O.R. (2d) 481.

ty, had been in its service since April 1, 1974 but he carried over his service as a police constable with the Town of Caledonia, which had been amalgamated with the Town of Haldimand on that date as an area municipality within the Regional Municipality of Haldimand-Norfolk.

The appellant was engaged as a constable, third class, by the Town of Caledonia on March 1, 1973 under an oral hiring of which a term was that he would serve a probationary period of twelve months. On March 1, 1974, he was promoted to constable second class, and pursuant to *The Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Amendment Act, 1973* (Ont.), c. 155, s. 75, he became a member of the Regional Police Force, carrying over his previous service to the same extent as if appointed by the Haldimand-Norfolk Police Board.

Subject to some observations to be made later in these reasons on the question whether the appellant knew why his services had been terminated, the formal record indicates that he was not told why he was dismissed nor was he given any notice, prior to dismissal, of the likelihood thereof or of the reason therefor, nor any opportunity to make representations before his services were terminated. Counsel for the appellant does not assert any right on his behalf to an adjudication of the existence of proper cause but rests primarily on the contention that, however fragile was the appellant's security of position, he was in law entitled to be treated fairly and there was a corresponding duty on the respondent to act fairly toward the appellant. This, it is said, the respondent did not do.

The fragility of the appellant's tenure, the allegation that in law he had no security of position and was dismissable at pleasure, is at the foundation of the respondent's case; and from this base it was contended that there was no obligation to give any notice or to assign any reason or to hear any representations from the appellant before dispensing with his services.

It is common ground that the relevant legislation within which the respective contentions of the parties are to be assessed is *The Police Act, R.S.O.*

par la municipalité régionale depuis le 1^{er} avril 1974, mais il exerçait auparavant les fonctions d'agent de police pour la ville de Caledonia, qui a fusionné avec la ville de Haldimand à cette date pour former une municipalité dans la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk.

L'appellant est entré au service de la ville de Caledonia le 1^{er} mars 1973, à titre d'agent de police de troisième classe. Il avait été engagé par contrat oral dont une des conditions était qu'il effectue un stage de douze mois. Le 1^{er} mars 1974, il a été promu agent de police de deuxième classe, et conformément à *The Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Amendment Act, 1973* (Ont.), chap. 155, art. 75, il est devenu membre de la force de police régionale, conservant son ancienneté tout comme s'il avait été nommé par le comité de police de Haldimand-Norfolk.

Sous réserve de remarques qui suivront sur la question de savoir si l'appellant connaissait les raisons de la cessation de son emploi, le dossier indique qu'on ne l'en a pas informé, qu'il n'a reçu aucun avis préalable de la possibilité de pareil renvoi ni de la raison le justifiant, et qu'il n'a pas eu l'occasion de présenter son point de vue avant la cessation de son emploi. L'avocat de l'appellant ne fait pas valoir que son client a droit à ce qu'il soit statué sur l'existence d'un motif valable de renvoi, mais il s'appuie principalement sur la prétention que si minime qu'ait été la sécurité d'emploi de l'appellant, ce dernier avait juridiquement le droit d'être traité équitablement et que l'intimé avait un devoir correspondant d'agir équitablement envers lui. Il prétend que l'intimé ne s'est pas acquitté de ce devoir.

L'intimé fonde son argumentation sur la précarité de l'emploi de l'appellant, savoir que, juridiquement, ce dernier n'avait aucune sécurité d'emploi et qu'il pouvait être renvoyé sans motif. Il prétend, en conséquence, qu'il n'existait aucune obligation de donner un préavis, de motiver la décision ou d'entendre le point de vue de l'appellant avant de mettre fin à son emploi.

Il est admis que la législation à partir de laquelle on doit évaluer les prétentions des parties est *The Police Act, R.S.O. 1970*, chap. 351 et particulière-

1970, c. 351 and, particularly, s. 27(b) of Regulation 680 made pursuant thereto. Section 27 of the Regulation is as follows:

27. No chief of police, constable or other police officer is subject to any penalty under this Part except after a hearing and final disposition of a charge on appeal as provided by this Part, or after the time for appeal has expired, but nothing herein affects the authority of a board or council,

(a) subject to the consent of the Commission, to dispense with the services of any member of a police force for the purpose of reducing the size of or abolishing the police force, where the reduction or abolition is not in contravention of the Act;

(b) to dispense with the services of any constable within eighteen months of his becoming a constable;

(c) to make rules or regulations for the retirement of members of the police force who are entitled to a pension under a pension plan established for the members of the force, under which the municipality contributes an amount not less than 5 per cent of the amount of the salaries of the members participating in the plan, and to retire the members in accordance with those rules or regulations;

(d) to act in accordance with a report or recommendation of the Commission made under section 28; or

(e) to discharge or place on retirement, if he is entitled thereto, any member of the force who, on the evidence of two legally qualified medical practitioners is, due to mental or physical disability, incapable of performing his duties in a manner fitted to satisfy the requirements of his position but any decision of the board or council made pursuant to this clause may be appealed to the Commission.

Following his dismissal, the appellant instituted proceedings to quash the decision of June 4, 1974 made by Haldimand-Norfolk Board of Police Commissioners. They came before the Ontario Divisional Court under *The Judicial Review Procedure Act*, 1971 (Ont.), c. 48. In giving the appellant the relief that he sought, Hughes J., who spoke for the Court, took three points to which I wish to refer. He cleared out any issue arising from the transfer of service and status from Caledonia to Haldimand-Norfolk by declaring that whatever benefits of employment may have been conferred upon the appellant by Caledonia, his status as a police officer was neither impaired nor

ment l'al. 27b) du Règlement 680 édicté sous son régime. L'article 27 du Règlement prévoit:

[TRADUCTION] 27. Un chef de police, officier ou autre agent de police n'est passible d'une peine en vertu de cette Partie qu'après audition et décision finale sur une accusation, selon la procédure d'appel prévue par cette Partie, ou après expiration du délai d'appel, mais rien aux présentes ne porte atteinte au pouvoir d'un comité ou d'un conseil,

a) sous réserve de l'assentiment de la Commission, de mettre fin à l'emploi d'un membre d'une force de police dans le cadre d'une compression des effectifs de ladite force ou de sa suppression en conformité de la loi;

b) de mettre fin à l'emploi d'un agent de police dans les dix-huit mois suivant son entrée en fonction;

c) d'établir des règles ou des règlements pour la retraite des membres de la force de police qui ont droit à une pension en vertu d'un régime de pension établi en leur faveur, pour lequel la municipalité contribue un montant d'au moins cinq pour cent du montant des salaires des membres participant au régime, et de mettre à la retraite des membres conformément à ces règles ou règlements;

d) d'agir en conformité de tout rapport ou recommandation de la Commission préparé en vertu de l'article 28; ou

e) de congédier ou de mettre à la retraite, s'il y a droit, tout membre de la force de police qui, selon le témoignage de deux médecins qualifiés, est, en raison d'une incapacité mentale ou physique, incapable de remplir ses fonctions de façon à satisfaire aux exigences de son emploi, mais toute décision du comité ou du conseil rendue en conformité de cette clause est susceptible d'appel à la Commission.

Après son renvoi, l'appellant a intenté des procédures pour faire annuler la décision rendue le 4 juin 1974 par le comité des services de police de Haldimand-Norfolk. La demande a été entendue par la Cour divisionnaire en vertu de *The Judicial Review Procedure Act*, 1971 (Ont.), chap. 48. En accordant à l'appellant le redressement demandé, le juge Hughes, qui parlait au nom de la Cour, a retenu trois points. Tout d'abord, il a éliminé toute question relative au transfert d'emploi et de statut de Caledonia à Haldimand-Norfolk en déclarant que, quels que soient les avantages conférés à l'appellant par Caledonia, son statut d'agent de police n'en était ni amoindri ni amélioré. Je sous-

enhanced thereby. I agree with this assessment. Second, he concluded that a collective agreement entered into between the Haldimand-Norfolk Board of Police Commissioners and the Regional Police had no bearing on the case before the Divisional Court. That was common ground at the hearing in this Court and nothing more need be said about it.

This left for consideration a third point, central there as here, namely, whether, in the case of a constable who has served less than the eighteen months specified in s. 27(b), the Board may dismiss peremptorily without obligation to give previous notice or assign a reason or give any opportunity to contest the proposed dismissal. Hughes J., in the course of his reasons, put the point in terms of whether a hearing was required as well as notice of the complaint against a constable. Arnup J.A., speaking for the Court of Appeal, which reversed the Divisional Court, took a like view of the issue, putting it as follows at the very front of his reasons:

Can the services of a police constable be dispensed with within eighteen months of his becoming a constable, without observance by the authority discharging him of the requirements of natural justice, including a hearing?

Counsel for the appellant did not, in his main submission here, put his case that high, as I have already noted.

In his reasons for the Divisional Court, Hughes J. founded his conclusion in favour of the appellant on an application of the judgment of the Ontario Court of Appeal, delivered by Laidlaw J.A., in *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*³, and he drew support as well from the judgment of the Divisional Court in *Re Cardinal and the Board of Commissioners of Police of Cornwall*⁴. At bottom, however, Hughes J. was of the view that *Ridge v. Baldwin*⁵, was in point in obliterating the distinction between those who perform ministerial acts and those who perform judicial acts, and in proclaiming a duty to act fairly

cris à cette opinion. Ensuite il a conclu que la convention collective signée par le comité des services de police de Haldimand-Norfolk et la police régionale n'avait aucun effet sur le litige soumis à la Cour divisionnaire. Ce point a été admis à l'audition devant cette Cour et il n'y a rien à ajouter à ce sujet.

Il reste donc un troisième point, la question cruciale à ce moment-là comme ici, savoir si le comité peut destituer de façon péremptoire un agent qui n'a pas accompli les dix-huit mois prévus à l'al. 27b), sans être obligé de lui donner un préavis ou une raison, ni l'occasion de contester la destitution projetée. Dans ses motifs, le juge Hughes en a traité en termes d'obligation de tenir une audition et de signifier un avis de la plainte contre l'agent de police. Parlant au nom de la Cour d'appel, qui a infirmé le jugement de la Cour divisionnaire, le juge Arnup a abordé la question de la même façon et l'a formulée en ces termes au début de ses motifs:

[TRADUCTION] Peut-on mettre fin à l'emploi d'un agent de police au cours des dix-huit premiers mois de son engagement sans que le responsable observe à son égard les exigences de la justice naturelle, y compris la tenue d'une audition?

Comme je l'ai dit plus haut, l'avocat de l'appellant n'a pas placé sa plaidoirie à ce niveau.

Dans ses motifs, le juge Hughes de la Cour divisionnaire donne gain de cause à l'appellant en appliquant un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario prononcé par le juge Laidlaw, *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*³; il s'appuie aussi sur le jugement de la Cour divisionnaire, *Re Cardinal and the Board of Commissioners of Police of Cornwall*⁴. Mais en définitive, le juge Hughes est d'avis que l'arrêt *Ridge v. Baldwin*⁵, est pertinent car il abolit la distinction entre ceux qui accomplissent des fonctions administratives et ceux qui accomplissent des fonctions judiciaires et déclare que l'obligation d'agir équitablement s'ap-

³ [1957] O.R. 28.

⁴ (1974), 2 O.R. (2d) 183.

⁵ [1964] A.C. 40.

³ [1957] O.R. 28.

⁴ (1974), 2 O.R. (2d) 183.

⁵ [1964] A.C. 40.

applicable to the former as to the latter. He posed and answered the issue in the following passage of his reasons:

... Can it be that the disclaimer in s. 27(b) of Reg. 680, which otherwise enshrines the principles of natural justice as they affect the dismissal or suspension of a police officer, confers an immunity from the application of those principles on members of a board when dealing with a police officer, who has taken the oath of office and upon whom has been conferred the province-wide powers prescribed in the Police Act, but who has not yet completed eighteen months of service? I do not believe that it can. It may relieve them from complying with the regulations and preclude the officer's appeal to the Ontario Police Commission, but it cannot relieve them of the duty to act judicially with all which that implies.

He concluded his reasons by stating that a duty to act fairly rested squarely upon the Board of Police Commissioners of Haldimand-Norfolk, adding this:

Their deliberations may be untrammelled by regulations made under the Police Act, but this Court should not allow them to proceed as if the principles of natural justice did not exist.

Hughes J. did not spell out the elements of the duty to act fairly but, in the course of his reasons, and adverting to s. 27(b), he stated that "what this Court has to decide is whether s. 27(b) by not specifically requiring a hearing confers upon the Haldimand-Norfolk Board power to dismiss a constable, not having served for eighteen months, without one". In a later part of his reasons, he said the crucial question was whether the dismissal could be made without any notice of the complaint against the appellant and without a hearing. It can be taken from his reasons that he was asserting a duty of compliance with the rules of natural justice in their traditional sense of notice and hearing, with an opportunity to make representations, and with reviewability of the decision as much as a less onerous duty of acting fairly.

The holding of the Divisional Court depended on regarding a police constable as holder of an office, and not as being in an ordinary master-serv-

plique aux deux. Voici comment il pose la question et y répond:

[TRADUCTION] ... Se peut-il que la disposition dérogatoire de l'al. 27b) du Règl. 680, qui autrement consacre les principes de justice naturelle en matière de destitution ou de suspension d'un agent de police, permette aux membres d'un comité de ne pas appliquer ces principes lorsqu'ils s'occupent du cas d'un agent de police qui a prêté serment d'office et qui est investi des pouvoirs provinciaux prévus par *The Police Act*, mais qui est en fonction depuis moins de dix-huit mois? Je ne le crois pas. Cette clause peut les dispenser de se conformer aux règlements et peut supprimer le droit d'appel de l'agent à la commission de police de l'Ontario, mais ne peut les libérer du devoir d'agir équitablement avec tout ce que cela implique.

A la fin de ses motifs, il déclare que l'obligation d'agir équitablement incombe nettement au comité des services de police de Haldimand-Norfolk et ajoute:

[TRADUCTION] Il se peut que leurs délibérations ne soient pas régies par les règlements édictés en vertu de *The Police Act*, mais cette cour ne peut les autoriser à agir comme si les principes de justice naturelle n'existaient pas.

Le juge Hughes ne définit pas l'obligation d'agir équitablement mais, dans ses motifs, à propos de l'al. 27b), il déclare que [TRADUCTION] «cette cour doit décider si, en n'exigeant pas expressément d'audition, l'al 27b) permet au comité d'Haldimand-Norfolk de destituer sans audition un agent de police qui a moins de dix-huit mois de service». Dans la dernière partie de ses motifs, il dit que la question décisive est de savoir si la destitution peut se faire sans avis de la plainte portée contre l'appellant et sans audition. Il ressort de ses motifs qu'il reconnaît l'existence en cette affaire d'une obligation de respecter les règles de justice naturelle dans leur sens traditionnel, c'est-à-dire avis et audition de l'intéressé, avec occasion de présenter son point de vue, assorti d'un recours contre la décision, tout autant que l'existence d'une obligation moins lourde d'agir équitablement.

La conclusion de la Cour divisionnaire repose sur le postulat qu'un agent de police est titulaire d'une charge et ne se trouve pas dans une relation

ant relationship *qua* the Board and the Regional Municipality. A master-servant relationship would not, *per se*, give rise to any legal requirement of observance of any of the principles of natural justice. The contention of the respondent Board was, however, that the historical position of a constable as holding office during pleasure and, consequently, as subject to dismissal without cause assigned, had not been altered by s. 27(b) in the case of a constable who had served less than eighteen months. (An earlier regulation had fixed the period at twelve months). Although Lord Reid in *Ridge v. Baldwin*, *supra*, had examined the position of one holding office at pleasure and had concluded that the power of dismissal was exercisable against such a person without obligation to assign a reason, Hughes J. was of the opinion that, having regard to the judgment in *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, *supra*, the position of a constable under s. 27(b) was no different from that of the constable in *Ridge v. Baldwin* under the relevant statutory provision in that case, which gave power to dismiss for negligence in the discharge of duty or for being otherwise unfit for duty. Discharge could not, therefore, be peremptory.

The Ontario Court of Appeal took a different view. Arnup J.A., speaking for that Court, considered that the eighteen month period fixed by s. 27(b) was a probationary period, a position reinforced by the use of the words "dispense with the services of any constable", and he contrasted the reference to "dismissal" in ss. 20(2) and 23(7) of Regulation 680 and the reference to "discharge" in s. 27(e), all pointing to disciplinary action. I take no issue with this appraisal, nor do I disagree with the conclusion of Arnup J.A. that the terms of s. 27(b) admit of no contractual variation. Whatever might be said of a statutory provision which simply provided for engagements at pleasure, the express reference to an eighteen month period in a regulation prescribed by a statute such as *The Police Act* excludes any inconsistent contract.

For Arnup J.A., the consequence of the appellant being short of eighteen months' service when he was separated from his position was that (to use

ordinaire d'employeur-employé avec le comité et la municipalité régionale. Une relation employeur-employé n'entraîne pas en elle-même d'obligation juridique d'observer les principes de justice naturelle. Le comité intimé prétend cependant que traditionnellement un agent de police est titulaire d'une charge à titre amovible et peut donc être destitué sans motif déterminé. Selon lui, l'al. 27b) maintient cette situation pour l'agent de police ayant moins de dix-huit mois de service. (Un règlement antérieur fixait un minimum de douze mois.) Bien que dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, précité, lord Reid ait étudié la situation du titulaire d'une charge à titre amovible et ait conclu qu'on pouvait le destituer sans lui donner de raison, le juge Hughes est d'avis que, compte tenu de la décision dans *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, précitée, la situation d'un agent de police en vertu de l'al. 27b) ne diffère pas de celle de l'agent de police dans *Ridge v. Baldwin* aux termes des dispositions légales pertinentes dans ce cas-là, qui permettaient de destituer pour négligence dans l'exécution des fonctions ou pour autre inaptitude à accomplir les fonctions. Le congédiement ne pouvait donc pas être arbitraire.

La Cour d'appel de l'Ontario a adopté un point de vue différent. Parlant au nom de cette cour, le juge Arnup a considéré que la période de dix-huit mois prévue à l'al. 27b) est une période de stage, point de vue renforcé par l'utilisation des mots «mettre fin à l'emploi d'un agent de police», alors que les par. 20(2) et 23(7) du Règlement 680 parlent de «destitution» et l'al. 27e) de «congédiement», et visent donc des mesures disciplinaires. Je ne conteste pas cette évaluation, ni ne suis en désaccord avec la conclusion du juge Arnup qu'on ne peut déroger par contrat aux termes de l'al. 27b). Quoi que l'on dise d'une disposition légale qui prévoit simplement des emplois à titre amovible, la mention expresse d'une période de dix-huit mois dans un règlement prévu par une loi telle que *The Police Act* élimine tout contrat incompatible.

Pour reprendre les mots du juge Arnup, puisque l'appellant était en fonction depuis moins de dix-huit mois lors de la cessation de son emploi, [TRA-

his words) "the board may act as it was entitled to act at common law, i.e. without the necessity of prior notice of allegations or of a hearing and, *a fortiori*, with no right of appeal by the constable". He also relied on the *expressio unius* rule of construction by noting that "the Legislature has expressly required notice and hearing for certain purposes and has by necessary implication excluded them for other purposes". There is no recognition in his reasons, as there was in those of Hughes J., that there may be a common law duty to act fairly falling short of a requirement of a hearing or, indeed, falling short of a duty to act judicially. Counsel for the appellant asserted that there is an emerging line of authority on this distinction which this Court should approve, and that although it may be regarded as an aspect of natural justice it has a procedural content of its own. It does not, however, rise to the level of what is required to satisfy natural justice where judicial or quasi-judicial powers are being exercised. I shall come to this line of authority later in these reasons.

Considerable emphasis was placed by Arnup J.A. on the position of a constable at common law as an office holder at pleasure who could claim no procedural protection against peremptory removal from office. We are not concerned in this case with any involvement of the Crown, with the holding of an office under the Crown, assuming that this would make any difference today. It was, however, contended in this Court, as in the Courts below, that the words in s. 27, "but nothing herein affects the authority of a board or council", point to a preservation of some pre-existing authority as contrasted with a grant of power; and hence, it was not only proper but necessary to examine the position of a constable at common law. I can see some value in this as background research, but the scheme of *The Police Act* and the involvement of statutory agencies, whether Boards of Commissioners of Police or Municipal Councils, has created an entirely different frame of reference, and what is preserved of the common law is merely the fact that a constable may still be considered as the holder of an office and not simply an employee of

DUCTION] «le comité peut agir comme le lui permet la *common law*, c'est-à-dire sans être obligé de donner un préavis des allégations ni de tenir une audition et, à plus forte raison, sans que l'appelant puisse interjeter appel». Il s'est également appuyé sur la règle d'interprétation *expressio unius* en remarquant que [TRADUCTION] «le législateur exige expressément un avis et une audition à certaines fins et, par déduction nécessaire, les exclut pour d'autres». A la différence du juge Hughes, il ne reconnaît pas dans ses motifs l'existence possible d'une obligation en *common law* d'agir équitablement, à défaut de l'obligation de tenir une audition ou, bien sûr, du devoir d'agir judiciairement. L'avocat de l'appelant soutient que cette Cour devrait approuver une nouvelle tendance jurisprudentielle qui retient cette distinction et que, bien qu'on puisse la considérer comme un aspect de la justice naturelle, elle a un sens procédural propre. Cela ne va toutefois pas plus loin que ce que requiert la justice naturelle dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire. J'examinerai cette jurisprudence plus loin dans ces motifs.

Le juge Arnup a accordé beaucoup d'importance au fait qu'en *common law* un agent de police est titulaire d'une charge à titre amovible et qu'il ne peut revendiquer aucune protection procédurale s'il est destitué de façon péremptoire. Il faut noter qu'il ne s'agit pas en l'espèce de la Couronne, ni d'une charge conférée par elle, à supposer que cela fasse une différence aujourd'hui. On a cependant allégué devant cette Cour et les cours d'instance inférieure que l'expression [TRADUCTION] «mais rien aux présentes ne porte atteinte au pouvoir d'un comité ou d'un conseil», à l'art. 27, vise à protéger un pouvoir préexistant et non à en accorder un et qu'il est donc non seulement utile, mais indispensable d'examiner la situation d'un agent de police en *common law*. Cette recherche historique peut, à mon avis, avoir un certain intérêt, mais l'intention générale de *The Police Act* et l'intervention d'organismes constitués par la loi, que ce soit les comités des services de police ou les conseils municipaux, ont créé un système de référence tout à fait différent et seul subsiste du régime de *common law* le fait qu'un agent de police peut

a Board or of a Municipality which, for many purposes, he certainly is.

In my opinion, nothing turns on pre-existing authority but the fact is, rather, that *The Police Act* and regulations thereunder form a code for police constables with an array of powers, some of which, as in the case of s. 27(b), are discretionary. There are two observations I would make in this connection. First, the respondent Board is not the Crown and, being simply a body created by statute, it has only such powers as are given by statute or regulations thereunder. I cannot, therefore, accept the proposition, referable to the words in the opening portion of s. 27(b) ("but nothing herein affects the authority of a board . . ."), that they do not confer power but leave the respondent Board with such powers as it already had. I know not where they could come from, save from the statute or regulations governing the Board. It follows that any attempt to measure the issue in this case by resort to the common law position of a constable is inapt.

The second observation is a reinforcement of the first. The assimilation by the Ontario Court of Appeal of the position of a constable under s. 27(b) to that of a constable at common law holding office at pleasure involved importing the term "at pleasure", with its connotation of peremptory power of dismissal without need to give notice or reason before or after, into s. 27(b). The words "at pleasure" which at one time governed the appointment of all members of a police force in a municipality having a Board (see *The Police Act*, R.S.O. 1950, c. 279, s. 13) were removed by 1951 (Ont.), c. 66, s. 1 and, thereafter, regulations were promulgated along the lines of those still in force and applicable here. I wish to emphasize here that the frame of the Act and regulations thereunder has left the words "at pleasure" behind as relics of Crown law which no longer governs the relations of police and Boards or Municipal Councils.

I agree with Arnup J.A. that *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*, *supra*, is

encore être considéré comme titulaire d'une charge et non comme un simple employé d'un comité ou d'une municipalité, ce qu'il est certainement à plusieurs égards.

A mon avis, rien ne dépend d'un pouvoir préexistant mais le fait est plutôt que *The Police Act* et ses règlements constituent un code applicable aux agents de police conférant un éventail de pouvoirs, dont certains (al. 27b)) sont discrectionnaires. Je ferai deux remarques à cet égard. Tout d'abord, le comité intimé n'est pas la Couronne; comme c'est un simple organisme créé par la loi, il ne possède que les pouvoirs que celle-ci ou les règlements lui confèrent. Je ne puis donc accepter la proposition selon laquelle le début de l'al. 27b) («mais rien aux présentes ne porte atteinte au pouvoir d'un comité . . .») n'accorde aucun pouvoir, mais laisse au comité intimé les pouvoirs qu'il possédait auparavant. Je ne vois pas d'où ces pouvoirs viendraient sinon de la Loi ou des règlements qui régissent le comité. Il s'ensuit qu'il est incorrect d'essayer de jauger le litige en fonction de la situation d'un agent de police en *common law*.

Ma deuxième remarque vient renforcer la première. Pour assimiler la situation d'un agent de police en vertu de l'al. 27b) à celle d'un agent de police en *common law*, titulaire d'une charge à titre amovible, la Cour d'appel de l'Ontario doit introduire l'expression «à titre amovible» à l'al. 27b) avec la connotation de pouvoir discrétionnaire de destitution sans obligation de donner préavis ni motif, avant ou après. L'expression «à titre amovible» qui, autrefois, régissait la nomination de tous les membres d'une force de police municipale ayant un comité (voir *The Police Act*, R.S.O. 1950, chap. 279, art. 13) a été supprimée par 1951 (Ont.), chap. 66, art. 1 et, par la suite, des règlements ont été adoptés dans le sens de ceux toujours en vigueur et applicables en l'espèce. Je tiens à souligner ici que la Loi et ses règlements d'application ont relégué l'expression «à titre amovible» dans les reliques du droit de la Couronne qui ne régit plus les rapports entre les agents de police et les comités ou conseils municipaux.

Comme le juge Arnup, je pense que l'arrêt *Re a Reference under the Constitutional Questions Act*,

of no assistance in the present case because the question under consideration ("Has a Municipal Council power to dismiss a chief constable or other police officer appointed by the Council without a hearing as provided by the Police Act and the regulations made thereunder?") was answered in terms of the position of a chief constable or other police officer who was outside of what is now s. 27(b), and the answer was in the negative. Again, the *Cardinal* case is, at best, of marginal relevance since it was concerned with s. 27(e), but one cannot discount completely the holding that a hearing was required prior to discharge on the grounds specified in s. 27(e), even though there was express provision for an appeal to the Ontario Police Commission.

The position at which I have arrived to this point is this: a constable is "the holder of a police office" (to use the description of the Privy Council in *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*⁶, at p. 489), exercising, so far as his police duties are concerned, an original authority confirmed by s. 55 of *The Police Act* and by the oath of office prescribed by s. 64 of the Act (wherein reference is made to "the duties of his office", among which are duties specified in the *Criminal Code*). He is a member of a civilian force, and I take his assimilation to a soldier, as stated by the Privy Council in the *Perpetual Trustee Co.* case, *supra*, to be an assimilation related only to whether an action *per quod* lies against a tortfeasor at common law for the loss of his services, and not to assimilation for other purposes, such as liability to peremptory discharge, if that be the case with a soldier.

The effect of the judgment below is that a constable who has served eighteen months or more is afforded protection against arbitrary discipline or discharge through the requirement of notice and hearing and appellate review, but there is no protection at all, no halfway house, between the observance of natural justice aforesaid and arbitrary removal in the case of a constable who has held office for less than eighteen months. In so far as the Ontario Court of Appeal based its conclusion on the *expressio unius* rule of construction, it

(précité), n'est d'aucun secours en l'espèce parce que la question alors soumise, à laquelle on a répondu par la négative, [TRADUCTION] «un conseil municipal a-t-il le pouvoir de renvoyer un chef de police ou autre agent de police qu'il a nommé sans tenir l'audition prévue par *The Police Act* et ses règlements d'application?») vise la situation d'un chef de police ou autre agent de police qui n'est pas assujéti à l'actuel al. 27b). De même, l'arrêt *Cardinal* est au plus d'importance marginale puisqu'il porte sur l'al. 27e); toutefois on ne peut pas mettre complètement de côté la conclusion qu'il faut tenir une audition avant de congédier pour les motifs prévus à l'al. 27e), bien que cet alinéa prévoie expressément un appel à la Commission de police de l'Ontario.

A ce stade, j'en arrive à la conclusion suivante: un agent de police est «titulaire d'une charge de police» (selon la description du Conseil privé dans *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*⁶, à la p. 489), qui exerce, en ce qui concerne ses fonctions, un pouvoir spécifique confirmé par l'art. 55 de *The Police Act* et par le serment d'office édicté par l'art. 64 de la Loi (qui mentionne «des devoirs de sa charge», dont les devoirs spécifiés au *Code criminel*). Il est membre d'une force civile et, à mon sens, lorsque le Conseil privé l'assimile à un soldat dans *Perpetual Trustee Co.*, précité, c'est à la seule fin de déterminer s'il existe une action *per quod* contre l'auteur du délit en *common law* pour la perte des services de l'agent et non à d'autres fins, telle la possibilité d'un congédiement discrétionnaire, à supposer que ce soit encore possible pour un soldat.

Selon le jugement de la Cour d'appel, un agent de police en fonction depuis dix-huit mois ou plus est à l'abri de tous congédiements ou mesures disciplinaires arbitraires vu l'exigence du préavis et de l'audition et l'existence d'un droit d'appel, mais il n'y a pas de protection du tout, pas de moyen terme entre le respect de la justice naturelle et la destitution arbitraire pour un agent de police en fonction depuis moins de dix-huit mois. Si la Cour d'appel de l'Ontario appuie sa conclusion sur la règle d'interprétation *expressio unius*, elle lui

⁶ [1955] A.C. 457.

⁶ [1955] A.C. 457.

has carried the maxim much too far. This Court examined its application in *L'Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*⁷, and rejected an argument for its application to deny notice and hearing in that case. Rinfret C.J.C. referred, *inter alia*, to the judgment of Farwell L.J. in *Re Lowe v. Darling & Son*⁸, at p. 785 where mention is made of *Colquhoun v. Brooks*⁹ and of the statement of Lopes L.J., at p. 65, that "the maxim ought not to be applied when its application, having regard to the subject-matter to which it is to be applied, leads to inconsistency or injustice". This statement commends itself to me and I think it relevant to the present case where we are dealing with the holder of a public office, engaged in duties connected with the maintenance of public order and preservation of the peace, important values in any society.

Again, in so far as the judgment of the Ontario Court of Appeal is based on reading the words "at pleasure" (as importing arbitrary power) into s. 27(b), or the term "probationary" (with similar import), it results in reducing the status of the office of police constable to that involved in a master-servant relationship merely because there has been less than eighteen months' service in the office, and I do not regard this as either an obvious or a necessary gloss on s. 27(b). The view so taken by the Ontario Court of Appeal, and supported strongly in this Court by counsel for the respondent, relied heavily on the three-fold classification of dismissal situations formulated by Lord Reid in *Ridge v. Baldwin*, *supra*, at p. 65. Since the present case is not one where the constable holds office at pleasure, he fits more closely into Lord Reid's third class of dismissal from an office where there must be cause for dismissing him, rather than into his second class of dismissal from an office held at pleasure.

I would observe here that the old common law rule, deriving much of its force from Crown law, that a person engaged as an office holder at pleas-

donne une trop grande portée. Cette Cour a étudié son application dans l'arrêt *L'Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des relations ouvrières du Québec*⁷, et s'est opposée à ce qu'on y ait recours pour refuser un avis et une audition dans cette affaire. Le juge en chef Rinfret y cite notamment un jugement du lord juge Farwell dans *Re Lowe v. Darling & Son*⁸, à la p. 785, où il est fait mention de *Colquhoun v. Brooks*⁹ et de cette déclaration du lord juge Lopes, à la p. 65: [TRADUCTION] «il convient de ne pas appliquer cette maxime lorsque son application, compte tenu du sujet auquel on doit l'appliquer, aboutirait à un illogisme ou à une injustice.» Je retiens cette déclaration qui, à mon avis, est pertinente en l'espèce puisqu'il est question ici du titulaire d'une charge publique, dont les devoirs sont liés au maintien de l'ordre public et de la paix, valeurs importantes dans toute société.

En effet, dans la mesure où le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario se fonde sur l'interpolation des expressions «à titre amovible» (impliquant un pouvoir arbitraire) dans l'al. 27b), ou «en stage» (avec la même connotation), il réduit le statut de l'agent de police titulaire d'une charge à celui que l'on trouve dans la relation employeur-employé pour la seule raison qu'il est en fonction depuis moins de dix-huit mois. A mon avis cette interprétation de l'al. 27b) n'est ni évidente ni nécessaire. L'opinion ainsi adoptée par la Cour d'appel de l'Ontario, et fortement défendue devant cette Cour par l'avocat de l'intimé, s'appuie nettement sur la classification des destitutions en trois catégories ainsi que l'a formulée lord Reid dans *Ridge v. Baldwin* (précité), à la p. 65. Puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un agent de police qui occupe une charge à titre amovible, il se situe plutôt dans la troisième catégorie de destitutions définie par lord Reid, celle où il faut un motif, que dans la deuxième catégorie, celle de la destitution d'une charge occupée à titre amovible.

Je ferais remarquer ici qu'il convient de réexaminer l'ancienne règle de *common law*, qui dérive essentiellement du droit de la Couronne et qui

⁷ [1953] 2 S.C.R. 140.

⁸ [1906] 2 K.B. 772.

⁹ (1888), 21 Q.B.D. 52.

⁷ [1953] 2 R.C.S. 140.

⁸ [1906] 2 K.B. 772.

⁹ (1888), 21 Q.B.D. 52.

ure may be put out without reason or prior notice ought itself to be re-examined. It has an anachronistic flavour in the light of collective agreements, which are pervasive in both public and private employment, and which offer broad protection against arbitrary dismissal in the case of employees who cannot claim the status of office holders. As de Smith has pointed out in his book *Judicial Review of Administrative Action* (3rd ed. 1973), at p. 200, "public policy does not dictate that tenure of an office held at pleasure should be terminable without allowing its occupant any right to make prior representations on his own behalf; indeed, the unreviewability of the substantive grounds for removal indicates that procedural protection may be all the more necessary". The judgment of the House of Lords in *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹⁰, is a useful reference in this connection. In that case the statutory provision for appointment of teachers at pleasure was qualified by a restriction against dismissal without due notice and due deliberation by the School Board. Observations were there made about the holding of an office at pleasure, and I refer particularly to what Lord Wilberforce said, at p. 1295, where he commented as follows on Lord Reid's statement in *Ridge v. Baldwin*, *supra*, that an officer holding during pleasure has no right to be heard before being dismissed:

... As a general principle, I respectfully agree; and I think it important not to weaken a principle which, for reasons of public policy, applies, at least as a starting point, to so wide a range of the public service. The difficulty arises when, as here, there are other incidents of the employment laid down by statute, or regulations, or code of employment or agreement. The rigour of the principle is often, in modern practice, mitigated for it has come to be perceived that the very possibility of dismissal without reason being given—action which may vitally affect a man's career or his pension—makes it all the more important for him, in suitable circumstances, to be able to state his case and, if denied the right to do so, to be able to have his dismissal declared void. So, while the courts will necessarily respect the right, for good reasons of public policy, to dismiss without assigned reasons, this should not, in my opinion, prevent them from examining the framework and context of the

¹⁰ [1971] 2 All E.R. 1278.

porte que le titulaire d'une charge à titre amovible peut être destitué sans motif et sans préavis. C'est un anachronisme à l'époque des conventions collectives qui se sont répandues dans les emplois des secteurs public et privé et protègent largement de la destitution arbitraire les employés qui ne peuvent invoquer le statut de titulaires de charge. Comme de Smith l'a signalé dans son ouvrage *Judicial Review of Administrative Action* (3^e éd. 1973), à la p. 200, [TRADUCTION] «l'ordre public n'exige pas que le titulaire d'une charge à titre amovible puisse être destitué sans avoir le droit de se faire entendre; en fait, puisque les motifs de fond qui dictent le renvoi ne sont pas sujets à examen, il est d'autant plus nécessaire d'assurer une protection au moyen de la procédure». À cet égard, il est utile de se référer à l'arrêt de la Chambre des lords, *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹⁰. La législation en cause prévoyait la nomination de professeurs à titre amovible, tout en interdisant la destitution sans préavis et sans délibération en bonne et due forme du conseil scolaire. On trouve dans cet arrêt des remarques concernant les charges occupées à titre amovible et tout particulièrement celles de lord Wilberforce, à la p. 1295, où il fait le commentaire suivant sur la déclaration de lord Reid dans *Ridge v. Baldwin*, précité, selon laquelle un agent qui occupe une charge à titre amovible n'a aucun droit de se faire entendre avant d'être renvoyé:

[TRADUCTION] ... En règle générale je suis d'accord; il me semble important de ne pas affaiblir un principe qui, pour des raisons d'ordre public, s'applique, du moins au départ, à un large secteur de la fonction publique. Les difficultés surgissent lorsque, comme en l'espèce, la loi, les règlements, le code du travail ou la convention collective réglementent aussi l'emploi. La rigueur du principe est souvent atténuée en pratique aujourd'hui, car on s'est rendu compte que la possibilité même d'une destitution non motivée—qui peut porter un coup fatal à la carrière d'un homme ou à sa pension—rend d'autant plus importante pour ce dernier la possibilité de se défendre, lorsque les circonstances le permettent, et, si on lui refuse ce droit, la possibilité de faire annuler sa destitution. Ainsi, bien que pour de bonnes raisons d'ordre public, les tribunaux doivent respecter le droit de destituer sans motif déterminé, cela ne doit pas, à mon avis, les empêcher d'examiner le cadre et le contexte de

¹⁰ [1971] 2 All E.R. 1278.

employment to see whether elementary rights are conferred on him expressly or by necessary implication, and how far these extend. The present case is, in my opinion, just such a case where there are strong indications that a right to be heard, in appropriate circumstances, should not be denied.

This case does not, however, fall to be determined on the ground that the appellant was dismissable at pleasure. The dropping of the phrase "at pleasure" from the statutory provision for engagement of constables, and its replacement by a regime under which regulations fix the temporal point at which full procedural protection is given to a constable, indicates to me a turning away from the old common law rule even in cases where the full period of time has not fully run. The status enjoyed by the office holder must now be taken to have more substance than to be dependent upon the whim of the Board up to the point where it has been enjoyed for eighteen months. Moreover, I find it incongruous in the present case to insist on treating the appellant as engaged at pleasure when he was first taken on as a third class constable (and not, as was possible, as a fourth class one) and when he was promoted to second class constable after serving twelve months.

In short, I am of the opinion that although the appellant clearly cannot claim the procedural protections afforded to a constable with more than eighteen months' service, he cannot be denied any protection. He should be treated "fairly" not arbitrarily. I accept, therefore, for present purposes and as a common law principle what Megarry J. accepted in *Bates v. Lord Hailsham*¹¹, at p. 1378, "that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness".

The emergence of a notion of fairness involving something less than the procedural protection of traditional natural justice has been commented on in de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, *supra*, at p. 208, as follows:

¹¹ [1972] 1 W.L.R. 1373.

l'emploi pour voir si des droits élémentaires sont accordés expressément ou implicitement à l'employé, et d'en définir la portée. En l'espèce, je crois que nous avons un de ces cas où de forts indices militent contre le refus du droit à une audition, lorsque les circonstances le permettent.

Toutefois, ce pourvoi ne dépend pas de la question de savoir si l'appelant peut être congédié sans formalités. Le retrait de l'expression «à titre amovible», de la disposition de la Loi relative à l'engagement des agents de police, et son remplacement par un régime dans lequel des règlements fixent le moment à partir duquel les agents de police bénéficient de l'entière protection qu'offre la procédure, indiquent, à mon avis, l'abandon de l'ancienne règle de *common law*, même lorsque la période de temps prévue n'est pas complètement écoulée. Il convient de considérer que le statut du titulaire d'une charge n'est pas précaire au point d'être totalement assujéti au caprice du comité pendant les premiers dix-huit mois de son entrée en fonction. De plus, je trouve illogique en l'espèce de vouloir traiter l'appelant comme s'il avait été engagé à titre amovible, alors qu'il a d'abord été engagé comme agent de police de troisième classe (et non de quatrième classe comme on pouvait le faire) et qu'on l'a promu à la deuxième classe après douze mois de service.

En bref, bien qu'à mon avis l'appelant ne puisse pas réclamer la protection de la procédure prévue pour un agent de police engagé depuis plus de dix-huit mois, on ne peut lui refuser toute protection. On doit le traiter «équitablement» et non arbitrairement. J'accepte donc aux fins des présentes et comme un principe de *common law* ce que le juge Megarry a déclaré dans *Bates v. Lord Hailsham*¹¹, à la p. 1378: [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement».

L'apparition d'une notion d'équité, moins exigeante que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle, est commentée dans de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, précité, à la p. 208:

¹¹ [1972] 1 W.L.R. 1373.

That the donee of a power must "act fairly" is a long-settled principle governing the exercise of discretion, though its meaning is inevitably imprecise. Since 1967 the concept of a duty to act fairly has often been used by judges to denote an implied procedural obligation. In general it means a duty to observe the rudiments of natural justice for a limited purpose in the exercise of functions that are not analytically judicial but administrative. Given the flexibility of natural justice, it is not strictly necessary to use the term "duty to act fairly" at all. But the term has a marginal value because of (i) the frequent re-emergence of the idea that a duty to observe natural justice is not to be imported into the discharge of "administrative" functions and (ii) a tendency to assume that a duty to "act judicially" in accordance with natural justice means a duty to act like a judge in a court of law. It may therefore be less confusing to say that an immigration officer or a company inspector or a magistrate condemning food as unfit for human consumption is obliged to act fairly rather than obliged to act judicially (or to observe natural justice, which means the same thing). However, close analysis of the relevant judgments is apt to generate its own confusion; for sometimes one judge will differentiate a duty to act fairly from a duty to act judicially and another will assimilate them, both judges being in full agreement as to the scope of the procedural duty cast on the competent authority. [Footnotes omitted]

What rightly lies behind this emergence is the realization that the classification of statutory functions as judicial, quasi-judicial or administrative is often very difficult, to say the least; and to endow some with procedural protection while denying others any at all would work injustice when the results of statutory decisions raise the same serious consequences for those adversely affected, regardless of the classification of the function in question: see, generally, Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

The distinction was clearly made by Lord Pearson in *Pearlberg v. Varty*¹², at p. 547, and "fair-

¹² [1972] 1 W.L.R. 534.

[TRANSLATION] C'est un principe bien établi à l'égard de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que celui qui en est titulaire doit agir équitablement, si vague que soit la signification de cette expression. Depuis 1967, les juges ont souvent fait appel à la notion d'obligation d'agir équitablement pour marquer l'obligation implicite de respecter certaines procédures. Cela signifie en général l'obligation de respecter les principes élémentaires de justice naturelle à une fin limitée, dans l'exercice de fonctions qui, à l'analyse, ne sont pas judiciaires mais administratives. Étant donné la souplesse de la notion de justice naturelle il n'est pas absolument nécessaire d'utiliser l'expression «obligation d'agir équitablement». Mais l'expression a une valeur marginale en raison de (i) la fréquente réapparition de l'idée qu'il ne faut pas introduire l'obligation de respecter la justice naturelle dans l'exécution de fonctions «administratives» et (ii) la tendance à penser que l'obligation d'«agir judiciairement» conformément à la justice naturelle signifie l'obligation d'agir comme le ferait un juge dans un procès. Il serait donc peut-être plus simple de dire qu'un agent à l'immigration ou un inspecteur d'une compagnie ou un magistrat qui déclare certains aliments impropres à la consommation humaine sont tenus d'agir équitablement plutôt que judiciairement (ou de respecter la justice naturelle, ce qui signifie la même chose). Cependant l'analyse méticuleuse des jugements pertinents risque d'engendrer une certaine confusion car il arrive qu'un juge fasse une distinction entre l'obligation d'agir équitablement et l'obligation d'agir judiciairement et qu'un autre ne la fasse pas, alors que les deux juges sont parfaitement d'accord sur l'étendue de l'obligation procédurale qui incombe à l'autorité compétente. (Notes supprimées)

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi-judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question. Voir Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

Lord Pearson fait nettement la distinction dans *Pearlberg v. Varty*¹², à la p. 547 et le vicomte

¹² [1972] 1 W.L.R. 534.

ness" was also mentioned in the speeches of Viscount Dilhorne and Lord Salmon. Lord Pearson put the matter in the following terms:

A tribunal to whom judicial or quasi-judicial functions are entrusted is held to be required to apply those principles in performing those functions unless there is a provision to the contrary. But where some person or body is entrusted by Parliament with administrative or executive functions there is no presumption that compliance with the principles of natural justice is required, although, as "Parliament is not to be presumed to act unfairly," the courts may be able in suitable cases (perhaps always) to imply an obligation to act with fairness. Fairness, however, does not necessarily require a plurality of hearings or representations and counter-representations. If there were too much elaboration of procedural safeguards, nothing could be done simply and quickly and cheaply. Administrative or executive efficiency and economy should not be too readily sacrificed. . . .

Pearlberg v. Varty has no affinity with the present case, but rather was a case where, pursuant to certain taxing measures, the revenue proposed to reassess for a back period and sought leave from a commissioner, as required by statute, in order to do so. The taxpayer was informed of the application for leave, and although he had the right to appeal against the reassessments if made, he contended that he should be heard on the application for leave. He failed in all courts. Unlike the situation in the present case, the decision in issue would not be a final determination of his rights.

Not long after, the Privy Council also took up the notion of fairness in a New Zealand appeal, *Furnell v. Whangarei High Schools Board*¹³. Lord Morris of Borth-Y-Gest, speaking for the majority of three said, at p. 679 that "natural justice is but fairness writ large and juridically. It has been described as 'fair play in action'. Nor is it a leaven to be associated only with judicial or quasi-judicial occasions. But as was pointed out by Tucker L.J.

Dilhorne et lord Salmon y parlent également d'«équité». Voici ce qu'en dit lord Pearson:

[TRADUCTION] On dit qu'un tribunal investi de fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires doit appliquer ces principes dans l'exécution de ces fonctions, à moins d'une disposition contraire. Mais lorsque le Parlement confère à une personne ou à un organisme des fonctions administratives ou exécutives, il n'existe aucune présomption d'obligation de respecter les principes de justice naturelle. Toutefois, puisqu'on ne peut présumer que le Parlement agit inéquitablement, les tribunaux peuvent, dans des cas appropriés (et peut-être toujours), déduire de cette maxime l'obligation d'agir équitablement. Cependant, l'équité n'exige pas nécessairement toute une succession d'auditions, de plaidoiries et de réfutations. Si l'on poussait trop loin les garanties de procédure, rien ne pourrait se faire simplement, rapidement et économiquement. Il ne faut pas sacrifier trop hâtivement l'efficacité et l'économie administrative ou exécutive. . . .

L'arrêt *Pearlberg v. Varty* ne présente aucune affinité avec la présente situation. Dans cette affaire, le fisc envisageait d'établir de nouvelles cotisations rétroactivement, pour se conformer à certaines mesures fiscales et en demandait l'autorisation à un commissaire conformément à la loi. Informé de la demande d'autorisation, le contribuable qui disposait d'un droit d'appel des nouvelles cotisations si elles étaient établies, affirmait cependant avoir le droit d'être entendu sur la demande d'autorisation. Il a été débouté dans toutes les cours. Contrairement à la présente situation, la décision en question n'était pas une décision finale sur ses droits.

Peu après, le Conseil privé a repris la notion d'équité dans un appel de la Nouvelle-Zélande, *Furnell v. Whangarei High Schools Board*¹³. Parlant au nom de la majorité de trois, lord Morris of Borth-Y-Gest dit à la p. 679 que [TRADUCTION] «La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme «la mise en pratique du franc-jeu». C'est un catalyseur dont l'action n'est pas uniquement associée au

¹³ [1973] A.C. 660.

¹³ [1973] A.C. 660.

in *Russell v. Duke of Norfolk*¹⁴, at p. 118, the requirements of natural justice must depend on the circumstances of each particular case and the subject matter under consideration". The majority concluded in that case that "the scheme of the procedure gives no scope for action which can properly be described as unfair and there are no grounds for thinking that the sub-committee acted unfairly" (at p. 682). The two dissenting Judges were of a different view. The importance of the case lies in the respect paid by both the majority and the dissenting Judges to a duty to act fairly.

A more recent illustration of a court considering a duty to act fairly is *Selvarajan v. Race Relations Board*¹⁵, where the Court of Appeal was satisfied that the Board, an administrative agency with no judicial functions, concerned primarily with conciliation in relation to its duty to investigate complaints of unlawful discrimination and to form an opinion thereon, had acted fairly in concluding after a review of the evidence that there was no such discrimination. Lord Denning had this to say about the duty to act fairly (at p. 19):

... In recent years we have had to consider the procedure of many bodies who are required to make an investigation and form an opinion. Notably the Gaming Board, who have to enquire whether an applicant is fit to run a gaming club (see *R v Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 All ER 528), and inspectors under the Companies Acts, who have to investigate the affairs of a company and make a report (see *Re Pergamon Press Ltd.*, [1970] 3 All ER 535), and the tribunal appointed under s. 463 of the Income and Corporation Taxes Act 1970, who have to determine whether there is a prima facie case (see *Wiseman v. Borneman*, [1971] AC 297). In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly; but that which fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report,

processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Mais, comme l'a fait remarquer le lord juge Tucker dans *Russell v. Duke of Norfolk*¹⁴, à la p. 118, les exigences de la justice naturelle sont tributaires des circonstances de chaque affaire particulière et de la question traitée. Dans cette affaire-là, la majorité a conclu que [TRADUCTION] «les modalités de la procédure ne font place à aucune possibilité d'action qu'on peut véritablement décrire comme injuste et rien ne permet de penser que le sous-comité a agi inéquitablement» (à la p. 682). Les deux juges dissidents étaient d'avis contraire. L'importance de l'affaire réside dans l'attention accordée par les juges de la majorité et les juges dissidents à l'obligation d'agir équitablement.

Cette obligation a été examinée dans un arrêt plus récent, *Selvarajan v. Race Relations Board*¹⁵. La Cour d'appel conclut que la Commission, un organisme administratif sans fonctions judiciaires, chargé de faire des enquêtes sur les plaintes de discrimination illégale et de se faire une opinion à cet égard dans un but de conciliation, avait agi équitablement en concluant, après examen de la preuve, à l'absence de pareille discrimination. Voici ce que lord Denning dit de l'obligation d'agir équitablement (à la p. 19):

[TRADUCTION] ... Ces dernières années nous avons examiné la procédure de nombreux organismes chargés de faire enquête et de se faire une opinion. Notamment la commission des jeux, qui doit faire enquête pour déterminer si le requérant peut exploiter un club de paris (voir *R v. Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 All ER 528), et, aux termes de la *Companies Act*, des inspecteurs qui doivent enquêter sur une compagnie et faire un rapport (voir *Re Pergamon Press Ltd.*, [1970] 3 All ER 535), et le tribunal nommé en vertu de l'art. 463 de la *Income and Corporation Taxes Act 1970*, qui doit décider s'il y a en apparence une cause à poursuivre (voir *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297). Dans tous ces cas, on a jugé que l'organisme chargé d'enquêter a le devoir d'agir équitablement; mais les exigences de l'équité dépendent de la nature de l'enquête et de ses conséquences pour les personnes en cause. La règle fondamentale est que dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre

¹⁴ [1949] 1 All E.R. 109.

¹⁵ [1976] 1 All E.R. 13.

¹⁴ [1949] 1 All E.R. 109.

¹⁵ [1976] 1 All E.R. 13.

then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing. It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given. It need not name its informants. It can give the substance only. Moreover it need not do everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.

The present case is one where the consequences to the appellant are serious indeed in respect of his wish to continue in a public office, and yet the respondent Board has thought it fit and has asserted a legal right to dispense with his services without any indication to him of why he was deemed unsuitable to continue to hold it.

In my opinion, the appellant should have been told why his services were no longer required and given an opportunity, whether orally or in writing as the Board might determine, to respond. The Board itself, I would think, would wish to be certain that it had not made a mistake in some fact or circumstance which it deemed relevant to its determination. Once it had the appellant's response, it would be for the Board to decide on what action to take, without its decision being reviewable elsewhere, always premising good faith. Such a course provides fairness to the appellant, and it is fair as well to the Board's right, as a public authority to decide, once it had the appellant's response, whether a person in his position should be allowed to continue in office to the point where his right to procedural protection was enlarged. Status in office deserves this minimal protection, however brief the period for which the office is held.

It remains to consider whether the appellant should not be heard to complain of want of fairness because he was aware of the reason for his dismissal. The only evidence in the record that goes to this point is his cross-examination on his affidavit in support of his application for judicial review. Questions were put to him respecting the

manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre. Cependant, l'organisme enquêteur est maître de sa propre procédure. Il n'est pas nécessaire qu'il tienne une audition. Tout peut se faire par écrit. Il n'est pas tenu de permettre la présence d'avocats. Il n'est pas tenu de révéler tous les détails de la plainte et peut s'en tenir à l'essentiel. Il n'a pas à révéler sa source de renseignements. Il peut se limiter au fond seulement. De plus, il n'est pas nécessaire qu'il fasse tout lui-même. Il peut faire appel à des secrétaires et des adjoints pour le travail préliminaire et plus. Mais en définitive, l'organisme enquêteur doit arrêter sa propre décision et faire son propre rapport.

En l'espèce, la décision a de graves conséquences pour l'appellant vu qu'il souhaite continuer à occuper une charge publique. Pourtant le comité intimé a cru bon de mettre fin à son emploi sans lui indiquer pourquoi on le considérait inapte à rester en fonction et a affirmé avoir le droit de le faire.

A mon avis, on aurait dû dire à l'appellant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre, oralement ou par écrit au choix du comité. Il me semble que le comité lui-même voudrait s'assurer qu'il n'a commis aucune erreur quant aux faits ou circonstances qui ont déterminé sa décision. Une fois que le comité a obtenu la réponse de l'appellant, il lui appartiendra de décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée. Ce processus est équitable envers l'appellant et fait également justice au droit du comité, en sa qualité d'autorité publique, de décider, lorsqu'il connaît la réponse de l'appellant, si l'on doit permettre à une personne dans sa situation de rester en fonction jusqu'au moment où la procédure lui offrira une plus grande protection. Le titulaire d'une charge mérite cette protection minimale, même si son entrée en fonction est très récente.

Il reste maintenant à se demander si l'on doit refuser à l'appellant le droit de se plaindre du manque d'équité parce qu'il connaissait la raison de sa destitution. La seule preuve au dossier sur ce point est son contre-interrogatoire sur l'affidavit soumis à l'appui de sa demande d'examen judiciaire. On l'a interrogé sur l'exécution de ses diver-

performance of various of his duties, and among them was a reference to a telephone call made by Nicholson to police headquarters in Simcoe, asking for instructions for obtaining and completing an overtime slip. It apparently angered his superior, one Sergeant Burger, that the appellant "was going over his head" in making the call (which Nicholson charged to himself and not to the police department). He was told by Burger that this was disobedience to a direct order (Nicholson said he was unaware of any relevant order) and that he was being suspended indefinitely. The cross-examination shows that Nicholson asked if any charges would be laid and the answer he got was "there won't be any charges". All of this happened on May 29, 1974, some six days before the dismissal by the Board. An inspector, whom Nicholson went to see the same day, had been told by Burger of his suspension of Nicholson, and the inspector said he supported what Burger had done and that Nicholson had no future in the department.

The cross-examination also revealed that the inspector invited or offered to let Nicholson resign. Nicholson denied that he was told by the inspector that "subject to the confirmation of the Board, [he was] no longer a policeman", these words being put to him by counsel for the Board on his cross-examination. When asked what he thought his position was when he left the inspector's office, Nicholson said this:

I thought that if they felt I was dispensed with, I thought it was illegal. There were no charges, there was no lawful suspension, there was no lawful firing and I was in a quandary. I knew that I was off probation, so I decided to go and see a lawyer, and retain a lawyer.

If the making of the telephone call of which Burger disapproved, (and which he said was in disobedience of a direct order, Nicholson saying he was unaware of any relevant order) was the basis of the proposed dismissal, it would have been simple enough to say so. I can hardly credit that in itself it could be a reason for dismissing a constable who had served for fifteen months. If it was an allegedly culminating event this too could be easily stated, or if there was another ground

ses fonctions; une des questions portait sur un appel téléphonique de Nicholson aux quartiers généraux de la police à Simcoe pour demander comment obtenir et remplir une feuille de temps supplémentaire. Cela a apparemment mis son supérieur, le sergent Burger, en colère parce que l'appelant «n'avait pas suivi la voie hiérarchique» et avait fait l'appel de sa propre initiative (c'est Nicholson qui a payé la communication et non le service de police). Burger lui a dit qu'il avait désobéi à un ordre formel (Nicholson dit n'avoir jamais reçu d'ordre à cet égard) et qu'il était suspendu indéfiniment. Le contre-interrogatoire démontre que Nicholson a demandé si l'on porterait une accusation contre lui et on lui a répondu qu'il n'y aurait aucune accusation. Tout cela s'est produit le 29 mai 1974, environ six jours avant son renvoi par le comité. Un inspecteur que Nicholson est allé voir le même jour avait été informé par Burger de la suspension de Nicholson. L'inspecteur lui a dit qu'il approuvait la décision de Burger et que Nicholson n'avait aucun avenir dans le service.

Le contre-interrogatoire montre également que l'inspecteur a invité Nicholson à donner sa démission ou lui a offert de le faire. Nicholson nie que l'inspecteur lui ait dit que [TRADUCTION] «sous réserve de confirmation par le comité, [il n'était] plus agent de police», lorsque l'avocat du comité lui a posé la question pendant le contre-interrogatoire. Lorsqu'on lui a demandé de quelle façon il voyait sa situation en sortant du bureau de l'inspecteur, Nicholson a répondu:

[TRADUCTION] Je pensais que s'ils croyaient m'avoir renvoyé, j'étais convaincu quant à moi que c'était illégal. Il n'y avait pas d'accusation, la suspension et le renvoi étaient illégaux et j'étais en difficulté. Je savais que mon stage était terminé, aussi ai-je décidé d'aller voir un avocat.

Si l'appel téléphonique reproché par Burger (et que ce dernier a déclaré être une désobéissance à un ordre formel, alors que Nicholson affirme n'avoir reçu aucun ordre à cet égard) est le fondement de la destitution projetée, il aurait été très simple de le dire. Je peux difficilement croire que c'est, en soi, une raison pour destituer un agent de police qui a travaillé pendant quinze mois. Si cet incident est la goutte qui a fait déborder le vase, on pouvait également facilement le dire ou, s'il y avait

Nicholson could have been told of it prior to dismissal. I do not regard it as giving a reason for dismissal to tell Nicholson that he had no future in the department. Moreover, there is nothing in the record to show that an inspector, the particular inspector, had the power to dismiss a constable with less than eighteen months' service.

I would allow the appeal, set aside the judgment of the Ontario Court of Appeal and restore the order of the Divisional Court, with costs to the appellant throughout.

The judgment of Martland, Pigeon, Beetz and Pratte JJ. was delivered by

MARTLAND J. (*dissenting*)—The facts which give rise to this appeal and the course of the litigation up to this point are outlined in the reasons of the Chief Justice. The essential matter is that the respondent terminated the services of the appellant, as a police constable, within eighteen months of his becoming a constable without his having been told why his services were no longer required and without his having had an opportunity to respond.

Under the provisions of *The Police Act*, R.S.O. 1970, C. 351, the respondent Board had the responsibility for the appointment of the members of the Haldimand-Norfolk Regional Police Force. The members of that force were subject to the government of the Board.

Section 72(1)(a) of that Act empowered the Lieutenant-Governor in Council to make regulations:

for the government of police forces and governing the conduct, duties, suspension and dismissal of members of police forces.

Pursuant to this power regulation 680 was enacted. The key section for the purposes of this appeal is s. 27 (as amended):

27. No chief of police, constable or other police officer is subject to any penalty under this Part except after a hearing and final disposition of a charge on appeal as provided by this Part, or after the time for appeal has expired, but nothing herein affects the authority of a board or council.

un autre motif, Nicholson pouvait en être informé avant sa destitution. A mon avis, on n'a pas donné à Nicholson une raison de sa destitution lorsqu'on lui a dit qu'il n'avait aucun avenir dans le service. De plus, rien au dossier n'indique qu'un inspecteur, l'inspecteur en question, a le pouvoir de destituer un agent de police ayant moins de dix-huit mois de service.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario et de rétablir le jugement de la Cour divisionnaire avec dépens à l'appelant dans toutes les cours.

Le jugement des juges Martland, Pigeon, Beetz et Pratte a été rendu par

LE JUGE MARTLAND (*dissident*)—Les motifs du Juge en chef relatent les faits qui ont donné lieu à ce pourvoi et le déroulement des procédures. Le point essentiel est que l'intimé a mis fin à l'emploi de l'appelant, un agent de police, dans les dix-huit mois suivant son entrée en fonction sans lui donner d'explication ni l'occasion de se défendre.

Aux termes de *The Police Act*, R.S.O. 1970, chap. 351, le comité intimé est chargé de la nomination des membres de la police régionale de Haldimand-Norfolk qui sont placés sous sa direction.

L'alinéa 72(1)a) de la Loi autorise le lieutenant gouverneur en conseil à édicter des règlements:

[TRADUCTION] concernant l'administration de la police et régissant la conduite, les devoirs, la suspension et le renvoi des membres des services de police.

Conformément à ce pouvoir, il a édicté le règlement 680. L'article clé aux fins de ce pourvoi est l'art. 27 (et ses modifications):

[TRADUCTION] 27. Un chef de police, officier ou autre agent de police n'est passible d'une peine en vertu de cette Partie qu'après audition et décision finale sur une accusation, selon la procédure d'appel prévue par cette Partie, ou après expiration du délai d'appel, mais rien aux présentes ne porte atteinte au pouvoir d'un comité ou d'un conseil,

- (a) subject to the consent of the Commission, to dispense with the services of any member of a police force for the purpose of reducing the size of or abolishing the police force, where the reduction or abolition is not in contravention of the Act;
- (b) to dispense with the services of any constable within eighteen months of his becoming a constable;
- (c) to make rules or regulations for the retirement of members of the police force who are entitled to a pension plan established for the members of the force, under which the municipality contributes an amount not less than 5 per cent of the amount of the salaries of the members participating in the plan, and to retire the members in accordance with those rules or regulations;
- (d) to act in accordance with a report or recommendation of the Commission made under section 28; or
- (e) to discharge or place on retirement, if he is entitled thereto, any member of the force who, on the evidence of two legally qualified medical practitioners is, due to mental or physical disability, incapable of performing his duties in a manner fitted to satisfy the requirements of his position but any decision of the board or council made pursuant to this clause may be appealed to the Commission.

The relevant provision in this appeal is s. 27(b). Both the Divisional Court and the Court of Appeal have regarded the eighteen month period as a probationary one, and with this I agree. It is significant that whereas paras. (a), (c) and (e) refer to "member of the police force", para. (b) does not. During the eighteen month period after appointment a constable is on probation, and only becomes a full member of the force after the expiration of that period.

Commenting on s. 27(b), Arnup J.A. who delivered the reasons of the Court of Appeal, said:

The words "to dispense with the services of" are to be contrasted with "dismissal", which is one of the penalties that may be imposed when a person, including a chief of police, has been found guilty of a major offence: see ss. 20(2) and 23(7). Clause (a) of s. 27 also uses the words "to dispense with the services of" any member of a police force for the purpose of reducing the size of the force. Such reduction is unrelated to matters of discipline. Finally, clause (e) uses the expression "to discharge or place on retirement". The words "to dispense with the services of" in clause (b) are consistent with the idea of a probationary period; during such a period the

- a) sous réserve de l'assentiment de la Commission, de mettre fin à l'emploi d'un membre d'une force de police dans le cadre d'une compression des effectifs de ladite force ou de sa suppression en conformité de la loi;
- b) de mettre fin à l'emploi d'un agent de police dans les dix-huit mois suivant son entrée en fonction;
- c) d'établir des règles ou des règlements pour la retraite des membres de la force de police qui ont droit à une pension en vertu d'un régime de pension établi en leur faveur, pour lequel la municipalité contribue un montant d'au moins cinq pour cent du montant des salaires des membres participant au régime, et de mettre à la retraite des membres conformément à ces règles ou règlements;
- d) d'agir en conformité de tout rapport ou recommandation de la Commission préparé en vertu de l'article 28; ou
- e) de congédier ou de mettre à la retraite, s'il y a droit, tout membre de la force de police qui, selon le témoignage de deux médecins qualifiés, est, en raison d'une incapacité mentale ou physique, incapable de remplir ses fonctions de façon à satisfaire aux exigences de son emploi, mais toute décision du comité ou du conseil rendue en conformité de cette clause est susceptible d'appel à la Commission.

La disposition pertinente dans ce pourvoi est l'al. 27b). La Cour divisionnaire et la Cour d'appel considèrent que la période de dix-huit mois est une période de stage et je partage cette opinion. Il est significatif que les al. a), c) et e) parlent de «membres de la force de police» mais pas l'al. b). Pendant les dix-huit mois suivant sa nomination, un agent de police est en stage, et ce n'est qu'à l'expiration de cette période qu'il devient agent de police en titre.

Le juge Arnup, qui a exposé les motifs de la Cour d'appel, commente ainsi l'al. 27b):

[TRADUCTION] Il faut distinguer l'expression «mettre fin à l'emploi» du mot «renvoi», qui est une des sanctions dont peut être passible quiconque, y compris le chef de police, a été reconnu coupable d'une infraction majeure: voir les par. 20(2) et 23(7). L'alinéa 27a) utilise également l'expression «mettre fin à l'emploi» d'un membre de la force de police dans le cas de compression des effectifs, c'est-à-dire un cas sans aucun rapport avec les questions de discipline. Enfin, l'al. e) utilise l'expression «congédier ou mettre à la retraite». L'expression «mettre fin à l'emploi» à l'al. b) est compatible avec la notion de stage; pendant cette période, le stagiaire est en effet

probationer in effect is liable to be let go without cause assigned. There need be no misconduct involved. The words are in contrast to "dismissal" or "discharge".

Section 27(b) clearly recognizes the existence of an authority in the Board to terminate the employment of a police constable at any time within a period of eighteen months commencing from the date of his appointment. During that period his employment is at the pleasure of the Board. This being so, the question is whether there is any legal obligation resting on the Board to give to a police constable on probation the opportunity to be heard before dispensing with his services.

The leading English authority on this issue is *Ridge v. Baldwin*¹⁶, a judgment of the House of Lords. That case involved the dismissal of the chief constable of a borough police force. Under the relevant statute the watch committee was empowered to dismiss a borough constable "whom they think negligent in the discharge of his duty". The dismissal was made without informing the chief constable of the charges against him and without giving him an opportunity to be heard. It was held that the watch committee was bound to observe the principles of natural justice and that, in view of the failure to do so, the dismissal was a nullity.

It will be noted that this case involved a dismissal from office by the watch committee, whose power to dismiss was limited to dismissal for specified causes. The position of someone who holds an office at the pleasure of an authority, which may dispense with his services without cause, is different. This difference is recognized in the judgment of Lord Reid at p. 65:

The law regarding master and servant is not in doubt. There cannot be specific performance of a contract of service, and the master can terminate the contract with his servant at any time and for any reason or for none. But if he does so in a manner not warranted by the contract he must pay damages for breach of contract. So the question in a pure case of master and servant does not at all depend on whether the master has heard the servant in his own defence: it depends on whether the facts emerging at the trial prove breach of contract. But this kind of case can resemble dismissal from an office

sujet à un renvoi non motivé et cela, même en l'absence de mauvaise conduite. Cette expression contraste avec les mots « destitution » ou « congédiement ».

L'alinéa 27b) reconnaît nettement que le comité est investi du pouvoir de mettre fin à l'emploi d'un agent de police en tout temps pendant les dix-huit premiers mois qui suivent la date de sa nomination. Pendant cette période, il est engagé à titre amovible par le comité. Cela étant, il faut se demander si le comité a une obligation légale de donner à un agent de police en stage la possibilité de se faire entendre avant de mettre fin à son emploi.

L'arrêt anglais fondamental sur cette question est un arrêt de la Chambre des lords, *Ridge v. Baldwin*¹⁶. Il s'agit dans cette affaire du renvoi du chef de police d'une municipalité. Aux termes de la loi pertinente, le comité de surveillance peut congédier un agent de police d'une municipalité [TRADUCTION] « qui, à son avis, est négligent dans l'exécution de ses fonctions ». Le chef de police a été renvoyé sans être informé de ce qu'on lui reprochait et sans avoir eu l'occasion de se faire entendre. Il a été jugé que le comité de surveillance était tenu de respecter les principes de justice naturelle et que, vu son défaut de le faire, la destitution était nulle.

Il faut souligner que cette affaire porte sur une destitution par un comité de surveillance dont le pouvoir est limité à la destitution pour motifs déterminés. La situation d'une personne qui occupe une charge à titre amovible conférée par une autorité qui peut mettre fin à son emploi sans motif est différente. Lord Reid reconnaît cette différence à la p. 65 de son jugement:

[TRADUCTION] Le droit régissant les rapports entre employeurs et employés est clair. Il ne peut y avoir exécution intégrale d'un contrat de louage de services, et l'employeur peut mettre fin au contrat qui le lie à son employé en tout temps avec ou sans motif déterminé. Mais s'il ne respecte pas les termes du contrat, il doit payer des dommages-intérêts pour rupture de contrat. Ainsi, lorsqu'il s'agit strictement de rapports entre employeurs et employés, la question n'est pas de savoir si l'employeur a permis à l'employé de se défendre: il s'agit de voir si la preuve au procès établit une rupture de

¹⁶ [1964] A.C. 40 (H.L.).

¹⁶ [1964] A.C. 40 (H.L.).

where the body employing the man is under some statutory or other restriction as to the kind of contract which it can make with its servants, or the grounds on which it can dismiss them. The present case does not fall within this class because a chief constable is not the servant of the watch committee or indeed of anyone else.

Then there are many cases where a man holds an office at pleasure. Apart from judges and others whose tenure of office is governed by statute, all servants and officers of the Crown hold office at pleasure, and this has been held even to apply to a colonial judge (*Terrell v. Secretary of State for the Colonies* [1953] 2 Q.B. 482; [1953] 3 W.L.R. 331; [1953] 2 All E.R. 490). It has always been held, I think rightly, that such an officer has no right to be heard before he is dismissed, and the reason is clear. As the person having the power of dismissal need not have anything against the officer, he need not give any reason. That was stated as long ago as 1670 in *Rex v. Stratford-on-Avon Corporation* ((1809) 11 East 176), where the corporation dismissed a town clerk who held office *durante bene placito*. The leading case on this matter appears to be *Reg. v. Darlington School Governors* ((1844) 6 Q.B. 682) although that decision was doubted by Lord Hatherley L.C. in *Dean v. Bennett* ((1870) L.R. 6 Ch. 489), and distinguished on narrow grounds in *Willis v. Childe* ((1851) 13 Beav. 117). I fully accept that where an office is simply held at pleasure the person having power of dismissal cannot be bound to disclose his reasons. No doubt he would in many cases tell the officer and hear his explanation before deciding to dismiss him. But if he is not bound to disclose his reason and does not do so, then, if the court cannot require him to do so, it cannot determine whether it would be fair to hear the officer's case before taking action. But again that is not this case. In this case the Act of 1882 only permits the watch committee to take action on the grounds of negligence or unfitness. Let me illustrate the difference by supposing that a watch committee who had no complaint against their present chief constable heard of a man with quite outstanding qualifications who would like to be appointed. They might think it in the public interest to make the change, but they would have no right to do it. But there could be no legal objection to dismissal of an officer holding office at pleasure in order to put a better man in his place.

contrat. Mais ce genre d'affaire peut s'apparenter à un renvoi d'une charge publique lorsque l'organisme employeur est assujéti à une loi ou à d'autres restrictions quant à la nature des contrats qu'il peut passer avec ses employés ou aux motifs pour lesquels il peut les renvoyer. La présente affaire n'entre pas dans cette catégorie parce qu'un chef de police n'est ni l'employé du comité de surveillance ni celui de qui que ce soit.

Il y a d'ailleurs beaucoup de cas où une personne occupe un emploi à titre amovible. Outre les juges et autres personnes dont la durée des fonctions est régie par la loi, tous les employés et fonctionnaires de la Couronne occupent leur emploi à titre amovible, et on a jugé que cela s'applique même à un juge dans une colonie (*Terrell v. Secretary of State for the Colonies* [1953] 2 Q.B. 482; [1953] 3 W.L.R. 331; [1953] 2 All E.R. 490). Avec raison, je crois, on a toujours jugé qu'un tel fonctionnaire n'a pas droit à une audition avant son renvoi et la raison en est évidente. Puisqu'il n'est pas nécessaire que la personne autorisée à renvoyer ait quoi que ce soit à lui reprocher, elle n'a pas à fournir de motifs. Ce principe remonte à 1670 dans *Rex v. Stratford-on-Avon Corporation* ((1809) 11 East 176), où la ville a renvoyé un commis employé *durante bene placito*. L'arrêt fondamental sur ce point semble être *Reg. v. Darlington School Governors* ((1844) 6 Q.B. 682) bien que le lord chancelier Hatherley l'ait mis en doute dans *Dean v. Bennett* ((1870) L.R. 6 Ch. 489), et qu'on l'ait distingué pour des motifs étroits de l'affaire *Willis v. Childe* ((1851) 13 Beav. 117). Je suis tout à fait d'accord que lorsqu'une fonction est occupée à titre amovible, la personne autorisée à renvoyer n'a pas à révéler ses motifs. Il est certain que le plus souvent, elle informe le fonctionnaire et écoute ses explications avant de décider de le renvoyer. Mais si elle n'est pas obligée de faire connaître les raisons du renvoi et qu'elle ne le fait pas, alors la Cour ne peut la contraindre à le faire et ne peut décider s'il serait équitable d'entendre la défense du fonctionnaire avant d'agir. Toutefois, telle n'est pas la situation. En l'espèce, la Loi de 1882 permet seulement au comité de surveillance d'agir en cas de négligence ou d'incapacité. Permettez-moi d'illustrer cette distinction: prenez un comité de surveillance qui n'a aucune plainte à l'endroit de son chef de police actuel et entend parler d'un homme possédant des qualités remarquables qui aimerait être nommé à ce poste. Il peut lui sembler être dans l'intérêt public d'effectuer le changement, mais il n'a aucun droit de le faire. Toutefois, rien en droit ne s'opposerait au renvoi d'un agent occupant ses fonctions à titre amovible dans le but de le remplacer à son poste par une personne plus compétente.

In *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹⁷, the House of Lords considered a case involving the dismissal of a school teacher by an education authority. He had not been given the opportunity to make written representations to the authority or to be heard by it before the resolution for his dismissal was passed. In that case the majority held that, although his appointment was during the pleasure of the authority, the statutory provisions which required that notice of the motion for dismissal be sent to the teacher not less than three weeks prior to the meeting which would consider his dismissal, and which required the agreement of a majority of the full members of the board coupled with an explanation of the purpose of those provisions in the Act of 1882 which first introduced them "to secure that no certificated teacher . . . shall be dismissed from office without due notice to the teacher and due deliberation on the part of the School Board", by implication indicated that the teacher should have the right to be heard.

It should be noted that two of the five judges who heard the appeal dissented. Even accepting the majority view, there is no parallel with the present appeal. In the present case there is no requirement for a fixed notice and no other limitation on the authority to dispense with services. The majority in the *Malloch* case recognized that, in the absence of the special statutory provisions, at common law there would have been no right to a hearing prior to dismissal.

The case of *Furnell v. Whangarei High Schools Board*¹⁸, is of no assistance to the appellant. In that case complaints had been made against a high school teacher. The complaints were investigated by a sub-committee appointed under the disciplinary regulations which was to report to the Board. He was suspended by the Board pending the subsequent investigation of the charges to be made by the Board. The teacher was not interviewed by the sub-committee nor did he have an opportunity to make representations to the sub-committee or to the Board prior to his suspension. He sought, *inter*

Dans *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹⁷, la Chambre des lords a examiné une affaire de renvoi d'un enseignant par un conseil scolaire. On ne lui avait pas donné l'occasion de présenter son point de vue oralement ou par écrit au conseil avant l'adoption de la résolution concernant son renvoi. Dans cette affaire, la majorité a jugé que, bien que l'enseignant occupât ses fonctions à titre amovible, les dispositions légales signifiaient, par déduction nécessaire, qu'il devait avoir le droit d'être entendu. Elles exigeaient en effet qu'un avis de la proposition de renvoi soit envoyé à l'enseignant au moins trois semaines avant la réunion devant statuer sur ce point, que soit obtenu le consentement de la majorité de tous les membres du conseil, avec une explication du but de ces dispositions dans la Loi de 1882 qui les avait édictées [TRADUCTION] «afin d'assurer qu'aucun enseignant diplômé . . . ne sera congédié sans préavis et sans due délibération du conseil scolaire».

Il faut remarquer que deux des cinq juges qui ont entendu l'appel étaient dissidents. Même si l'on accepte l'opinion majoritaire, on ne peut faire de parallèle avec le présent pourvoi. On n'exige en l'espèce aucun avis précis et il n'existe aucune autre restriction au pouvoir de mettre fin à un emploi. Dans l'affaire *Malloch*, la majorité a reconnu qu'en l'absence de dispositions légales particulières, il n'existerait en *common law* aucun droit d'être entendu avant le renvoi.

L'arrêt *Furnell v. Whangarei High Schools Board*¹⁸, n'est d'aucun secours à l'appellant. Il s'agit de plaintes contre un professeur d'école, secondaire. Un sous-comité, nommé aux termes des règlements disciplinaires, a fait enquête et soumis son rapport au conseil. Le conseil a suspendu le professeur pendant la durée de l'enquête sur les accusations que le conseil devait porter. Le professeur n'a pas eu d'entretien avec le sous-comité ni l'occasion de se défendre devant le sous-comité ou le conseil avant sa suspension. Il a notamment demandé un *certiorari* pour faire

¹⁷ [1971] 2 All E.R. 1278.

¹⁸ [1973] A.C. 660.

¹⁷ [1971] 2 All E.R. 1278.

¹⁸ [1973] A.C. 660.

alia, certiorari to quash the decision of the Board. He succeeded at trial but the Board's appeal to the Court of Appeal was allowed. His appeal to the Privy Council from his judgment was dismissed.

Lord Morris of Borth-Y-Gest, who wrote the majority reasons, said at p. 679:

It has often been pointed out that the conceptions which are indicated when natural justice is invoked or referred to are not comprised within and are not to be confined within certain hard and fast and rigid rules: see the speeches in *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297. Natural justice is but fairness writ large and juridically. It has been described as "fair play in action." Nor is it a leaven to be associated only with judicial or quasi-judicial occasions. But as was pointed out by Tucker L.J. in *Russell v. Duke of Norfolk* [1949] 1 All E.R. 109, 118, the requirements of natural justice must depend on the circumstances of each particular case and the subject matter under consideration.

In the present case the circumstances and the subject matter under consideration are as follows: The respondent was not called on to make an investigation of the appellant's conduct. Its right to dispense with his services was not limited to specific causes. Its function was not to condemn or criticize him. The decision which the respondent made was that it did not wish to continue the appellant's services as a constable. His status was that of a constable on probation. The very purpose of the probationary period was to enable the respondent to decide whether it wished to continue his services beyond the probationary period. The only interest involved was that of the Board itself. Its decision was purely administrative. This being so, it was under no duty to explain to the appellant why his services were no longer required, or to give him an opportunity to be heard. It could have taken that course as a matter of courtesy, but its failure to do so was not a breach of any legal duty to the appellant.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed with costs, MARTLAND, PIGEON, BEETZ and PRATTE JJ. dissenting.

annuler la décision du conseil. Il a eu gain de cause en première instance, mais la Cour d'appel a accueilli l'appel interjeté par le conseil. Son pourvoi de cet arrêt devant le Conseil privé a été rejeté.

Lord Morris of Borth-Y-Gest, qui a écrit le jugement de la majorité, dit à la p. 679:

[TRADUCTION] On a souvent dit que les notions applicables lorsqu'on invoque la justice naturelle ne doivent pas être confinées à des règles inflexibles et rigides: voir les opinions exprimées dans l'arrêt *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297. La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme la «mise en pratique du franc-jeu». C'est un catalyseur dont l'action n'est pas uniquement associée au processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Mais, comme l'a fait remarquer le lord juge Tucker dans *Russell v. Duke of Norfolk* [1949] 1 All E.R. 109, à la p. 118, les exigences de la justice naturelle sont tributaires des circonstances de chaque affaire particulière et de la question traitée.

Voici quelles sont, en l'espèce, les circonstances et la question traitée. On n'a pas demandé à l'intimé de faire enquête sur la conduite de l'appellant. Son droit de mettre fin à l'emploi de l'appellant n'était pas limité à des motifs déterminés. Son rôle n'était pas de le condamner ni de le critiquer. L'intimé a décidé qu'il ne voulait pas maintenir l'appellant dans ses fonctions d'agent de police. Ce dernier était alors en stage. Le but même de la période de stage est de permettre à l'intimé de décider s'il souhaite maintenir l'appellant dans ses fonctions après la période de stage. Le seul intérêt en jeu est celui du comité. Sa décision est purement administrative. Cela étant, il n'est pas tenu d'expliquer à l'appellant pourquoi on n'a plus besoin de ses services ni de lui donner la possibilité de se faire entendre. Il aurait pu le faire par courtoisie, mais son défaut de le faire n'équivaut pas à un manquement à une obligation juridique envers l'appellant.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens, les juges MARTLAND, PIGEON, BEETZ et PRATTE étant dissidents.

Solicitors for the appellant: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Solicitors for the respondent: Waterous, Holden, Kellock & Kent, Brantford.

Solicitor for the Attorney General of Ontario: D. W. Brown, Toronto.

Procureurs de l'appelant: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Procureurs de l'intimé: Waterous, Holden, Kellock & Kent, Brantford.

Procureur du procureur général de l'Ontario: D. W. Brown, Toronto.