

William Burnham *Appellant (Applicant)*

and

Chief of Police John W. Ackroyd and Designated Presiding Officer Superintendent Robert P. Lynn *Respondents (Respondents)*

and

The Attorney General of Canada *Intervener*

The Attorney General for Ontario *Intervener (Intervener)*

The Attorney General of Quebec *Intervener*

The Attorney General for New Brunswick *Intervener*

INDEXED AS: BURNHAM V. METROPOLITAN TORONTO POLICE

File No.: 20080.

1987: March 4, 5, 6; 1987: November 19.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Charter of Rights — Criminal and penal proceedings — Right to an independent and impartial tribunal — Police superintendent conducting hearing of officer charged with major service offences — Whether or not s. 11 of Charter applicable in circumstances — If so, whether or not proceedings inconsistent with s. 11 — If inconsistent, whether or not regulations justifiable under s. 1 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d) — Regulation 791, R.R.O. 1980, Code of Offences, s. 1(a)(iv), (c)(x).

Appellant was charged with two major offences under the *Code of Offences* under the *Police Act*. When the proceeding came before the designated presiding officer, appellant's counsel objected that the tribunal was not "independent and impartial" as required by s. 11(d) of the *Charter*. The presiding officer ruled against the objection and the Divisional Court dismissed an application for judicial review that sought an order prohibiting any further proceedings. An appeal to the Ontario Court of Appeal was dismissed. Constitutional questions before the Court queried (1) whether s. 11(d) of the *Charter* applied to police disciplinary proceedings under the *Code of Offences* and if so (2) whether or not the *Code*

William Burnham *Appelant (Requérant)*

et

Le chef de police John W. Ackroyd et le surintendant Robert P. Lynn, officier désigné comme président *Intimés (Intimés)*

et

Le procureur général du Canada *Intervenant*

Le procureur général de l'Ontario *Intervenant (Intervenant)*

Le procureur général du Québec *Intervenant*

Le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: BURNHAM c. POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO

N° du greffe: 20080.

1987: 4, 5, 6 mars; 1987: 19 novembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson et La Forest.

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

Droit constitutionnel — Charte des droits — Affaires criminelles et pénales — Droit à un tribunal indépendant et impartial — Comparution d'un agent accusé d'infractions majeures ressortissant au service devant le surintendant de la police — L'article 11 de la Charte s'applique-t-il dans les circonstances? — Dans l'affirmative, les procédures sont-elles incompatibles avec l'art. 11? — Dans l'affirmative, l'article premier permet-il de justifier le règlement? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d) — Règlement 791, R.R.O. 1980, Code of Offences, art. 1a)(iv), c)(x).

L'appelant a été accusé de deux infractions majeures aux termes du *Code of Offences* établi en vertu de la *Police Act*. Lorsque l'officier désigné comme président a été saisi de l'affaire, l'avocat de l'appelant s'est opposé en disant que le tribunal n'était pas «indépendant et impartial» comme l'exige l'al. 11d) de la *Charte*. Le président a rejeté cette objection et la Cour divisionnaire a rejeté une demande d'examen judiciaire en vue d'obtenir une ordonnance pour empêcher que d'autres procédures soient engagées. L'appel à la Cour d'appel de l'Ontario a été rejeté. Les questions constitutionnelles devant cette Cour portent sur le fait de savoir (1) si l'al. 11d) de la *Charte* s'applique aux procédures disciplinai-

of *Offences* was inconsistent with the *Charter*, and if inconsistent, whether the regulation was justifiable under s. 1 of the *Charter*.

Held: The appeal should be dismissed; the first constitutional question should be answered in the negative.

For the reasons given in *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, s. 11 does not apply to police disciplinary proceedings under Regulation 791, R.R.O. 1980. The disciplinary proceedings in this case were neither criminal in nature nor did they involve penal consequences. Unlike *Wigglesworth*, the appellant was not subject to the possibility of imprisonment under the *Police Act*.

Cases Cited

Followed: *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; *Trimm v. Durham Regional Police*, [1987] 2 S.C.R. 582; *Trumbley and Pugh v. Metropolitan Toronto Police*, [1987] 2 S.C.R. 577.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d).
Police Act, R.S.O. 1980, c. 381.
Regulation 791, R.R.O. 1980, s. 18(1), *Code of Offences*, s. 1(a)(iv), (c)(x).

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1986), 55 O.R. (2d) 570, 29 D.L.R. (4th) 557, 15 O.A.C. 279, dismissing an appeal from a judgment of the Ontario Divisional Court, dismissing an application for judicial review. Appeal dismissed; the first constitutional question should be answered in the negative.

Barry Chercover and *Lewis Gottheil*, for the appellant.

R. M. Parker, Q.C., and *M. S. Watson*, for the respondents.

Julius Isaac, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Dennis W. Brown, Q.C., and *Michael W. Bader*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Yves de Montigny and *Françoise Saint-Martin*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Grant Garneau, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

res de la police prévues par le *Code of Offences* et dans l'affirmative (2) si le *Code of Offences* est incompatible avec la *Charte* et, dans l'affirmative, si l'article premier de la *Charte* permet de justifier le règlement.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté; la première question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

Pour les motifs donnés dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, l'art. 11 ne s'applique pas aux procédures disciplinaires de la police aux termes du règlement 791, R.R.O. 1980. Les mesures disciplinaires en l'espèce ne sont pas de nature criminelle et ne comportent pas de conséquences pénales. Contrairement à l'arrêt *Wigglesworth*, l'appelant n'est pas susceptible d'être emprisonné aux termes de la *Police Act*.

Jurisprudence

Arrêts suivis: *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *Trimm c. Police régionale de Durham*, [1987] 2 R.C.S. 582; *Trumbley et Pugh c. Police de la communauté urbaine de Toronto*, [1987] 2 R.C.S. 577.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d).
Police Act, L.R.O. 1980, chap. 381.
Règlement 791, R.R.O. 1980, art. 18(1), *Code of Offences*, art. 1a)(iv), c)(x).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1986), 55 O.R. (2d) 570, 29 D.L.R. (4th) 557, 15 O.A.C. 279, qui a rejeté un appel contre le jugement de la Cour divisionnaire de l'Ontario, qui avait rejeté une demande d'examen judiciaire. Pourvoi rejeté; la première question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

Barry Chercover et *Lewis Gottheil*, pour l'appellant.

R. M. Parker, c.r., et *M. S. Watson*, pour les intimés.

Julius Isaac, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Dennis W. Brown, c.r., et *Michael W. Bader*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Yves de Montigny et *Françoise Saint-Martin*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Grant Garneau, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

The judgment of the Court was delivered by

WILSON J.—Constable Burnham at all material times was a member of the Metropolitan Toronto Police Force. He was charged with “discreditable conduct” under the *Police Act* regulation (Reg. 791, R.R.O. 1980) for wilfully or negligently making a false complaint against a member of the police force contrary to s. 1(a)(iv) of the *Code of Offences*. The offence was designated as a major offence. He was also charged with neglect of duty contrary to s. 1(c)(x) of the Code for being absent from duty without leave. This was also designated as a major offence.

The proceeding came before the designated presiding officer, Superintendent Robert Lynn. Counsel for the appellant objected that the tribunal was not “independent and impartial” as required by s. 11(d) of the *Charter*. Superintendent Lynn ruled against him on this objection. The appellant then applied to the Divisional Court for judicial review seeking an order prohibiting the Chief of Police, Superintendent Lynn and the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police from taking any further proceedings in the matter other than the referral of the matter to a judge under s. 18(1) of Regulation 791, R.R.O. 1980. The Divisional Court dismissed the application “for the reasons given in *Trumbley and Pugh v. Fleming* by this Court on September 7, 1984”.

The appeal to the Ontario Court of Appeal was dismissed: (1986), 55 O.R. (2d) 570. Morden J.A. for the Court examined the wording of s. 11 and noted that it is replete with criminal law terminology. He also examined the legislative history of s. 11, the marginal note to s. 11 and the authorities on the issue. He concluded (at p. 583) that “‘offence’ means an offence which is prosecuted in a criminal or penal proceeding”. At page 589 he stated:

In my view, a *Police Act* discipline proceeding is not a criminal or penal proceeding within the purview of s. 11.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE WILSON—Pendant la période visée, l’agent Burnham était membre du corps de police de la communauté urbaine de Toronto. Il a été accusé de [TRADUCTION] «conduite déshonorante» en vertu du règlement de la *Police Act* (règl. 791, R.R.O. 1980), pour avoir volontairement ou par négligence déposé une plainte mensongère contre un membre du corps de police, contrairement au sous-al. 1a)(iv) du *Code of Offences*. L’infraction a été qualifiée de majeure. Il a également été accusé de manquement à son devoir pour cause d’absence non autorisée, contrairement au sous-al. 1c)(x) du Code. Cela a également été qualifié d’infraction majeure.

Le surintendant Robert Lynn, l’officier désigné comme président, a été saisi de l’affaire. L’avocat de l’appelant s’est opposé en disant que le tribunal n’était pas «indépendant et impartial» comme l’exige l’al. 11d) de la *Charte*. Le surintendant Lynn a rejeté cette objection. L’appelant a alors demandé à la Cour divisionnaire d’exercer son contrôle judiciaire en vue d’obtenir une ordonnance enjoignant au chef de police, au surintendant Lynn et à la Commission de police de la communauté urbaine de Toronto de se contenter, sans plus, de renvoyer l’affaire devant un juge conformément au par. 18(1) du règlement 791, R.R.O. 1980. La Cour divisionnaire a rejeté la demande [TRADUCTION] «pour les raisons données par cette Cour dans *Trumbley et Pugh c. Fleming*, le 7 septembre 1984».

L’appel à la Cour d’appel de l’Ontario a été rejeté: (1986), 55 O.R. (2d) 570. Le juge Morden a examiné, au nom de la cour, le texte de l’art. 11 et a fait remarquer qu’il était rempli de termes propres au droit criminel. Il a également examiné l’historique législatif de l’art. 11, la note marginale de cet article, ainsi que la jurisprudence et la doctrine sur la question. Il a conclu (à la p. 583) que [TRADUCTION] «le terme «infraction» s’entend d’une infraction qui fait l’objet de poursuites dans une affaire criminelle ou pénale». À la page 589, il a dit:

[TRADUCTION] À mon avis, une procédure disciplinaire aux termes de la *Police Act* ne constitue pas une affaire

The most serious consequence that can befall a police officer in such proceedings is the loss of his or her position and, while I do not minimize the seriousness of this consequence, it is a civil consequence and not punishment of a criminal nature. A police discipline matter is a purely administrative internal process. Its most serious possible consequence makes it analogous to a discipline matter in ordinary employer-employee relationships, even though the procedure governing it is clearly more formal. The basic object of dismissing an employee is not to punish him or her in the usual sense of this word (to deter or reform or, possibly, to exact some form of modern retribution) but rather, to rid the employer of the burden of an employee who has shown that he or she is not fit to remain an employee.

Leave to Appeal was granted by this Court on November 27, 1986.

The following constitutional questions were stated by this Court:

1. Does section 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (hereinafter referred to as the "Charter") apply to police disciplinary proceedings under Regulation 791, R.R.O. 1980 made under s. 74(1) of the *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381 as amended?

2. If section 11(d) of the *Charter* does apply to these proceedings, is Regulation 791, R.R.O. 1980 inconsistent with it, and, if so, can the Regulation be justified under s. 1 of the *Charter*?

The applicable statutory provisions have been set out in the related case of *Trimm v. Durham Regional Police*, [1987] 2 S.C.R. 582. For the reasons given in *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, s. 11 does not apply to police disciplinary proceedings under Regulation 791, R.R.O. 1980. The disciplinary proceedings in this case, which are identical to those employed in the related cases of *Trimm v. Durham Regional Police* and *Trumbley and Pugh v. Metropolitan Toronto Police*, [1987] 2 S.C.R. 577, are neither criminal in nature nor do they involve penal consequences. Unlike *Wigglesworth*, the appellant is not subject to the possibility of imprisonment under the *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381. I would therefore answer the first constitutional question in the negative.

criminelle ou pénale au sens de l'art. 11. Dans de telles instances, la conséquence la plus grave qui peut en découler pour un agent de police est son licenciement et bien que je ne veuille pas en réduire la gravité, il s'agit d'une conséquence civile et non d'une peine de nature criminelle. Une instance disciplinaire de la police constitue un processus interne purement administratif. Sa conséquence possible la plus grave la rend semblable à une instance disciplinaire dans le contexte des rapports ordinaires employeur-employé, même si la procédure qui la régit est nettement plus formelle. L'objet fondamental du congédiement d'un employé n'est pas de le punir au sens habituel de ce terme (pour le dissuader ou le corriger ou peut-être, pour appliquer une certaine forme moderne de châtiment), mais plutôt de soulager l'employeur du fardeau que représente l'employé qui a démontré qu'il n'est pas à la hauteur de sa tâche.

L'autorisation de pourvoi devant cette Cour a été accordée le 27 novembre 1986.

Voici les questions constitutionnelles qui ont été formulées par la Cour:

1. L'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après appelée la «*Charte*») s'applique-t-il aux procédures disciplinaires de la police prévues par le règlement 791, R.R.O. 1980, établi en vertu du par. 74(1) de la *Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381 et ses modifications?

2. Si l'alinéa 11d) de la *Charte* s'applique à ces procédures, le règlement 791, R.R.O. 1980, est-il incompatible avec elle et, dans l'affirmative, l'article premier de la *Charte* permet-il de le justifier?

Les dispositions législatives applicables ont été énoncées dans l'arrêt connexe *Trimm c. Police régionale de Durham*, [1987] 2 R.C.S. 582. Pour les raisons données dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, l'art. 11 ne s'applique pas aux procédures disciplinaires de la police prévues par le règlement 791, R.R.O. 1980. Les procédures disciplinaires en l'espèce, qui sont identiques à celles auxquelles on a eu recours dans les arrêts connexes *Trimm c. Police régionale de Durham* et *Trumbley et Pugh c. Police de la communauté urbaine de Toronto*, [1987] 2 R.C.S. 577, ne sont pas de nature criminelle et ne comportent pas de conséquences pénales. Contrairement à la situation dans l'arrêt *Wigglesworth*, l'appellant n'est pas susceptible d'être emprisonné aux termes

Having regard to my answer to question 1 it is unnecessary to consider question 2.

I would dismiss the appeal.

Appeal dismissed; the first constitutional question should be answered in the negative.

Solicitors for the appellant: MacLean, Chercover, Toronto.

Solicitor for the respondents: A. P. G. Joy, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Attorney General for New Brunswick, Fredericton.

de la *Police Act*, L.R.O. 1980, chap. 381. Par conséquent, je suis d'avis de répondre par la négative à la première question constitutionnelle. Compte tenu de ma réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Pourvoi rejeté; la première question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

Procureurs de l'appellant: MacLean, Chercover, Toronto.

Procureur des intimés: A. P. G. Joy, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.