

Durham Regional Police Association*Appellant;*

and

Durham Regional Board of Commissioners of Police *Respondent;*

and

The Attorney General of Ontario *Intervener.*

File No.: 16127.

1982: November 2; 1982: November 23.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Labour relations — Police — Collective agreement — Clause allowing indemnification for legal fees — “Working condition” under s. 29(2) of The Police Act — Section 24(6) granting municipalities a discretion to pay legal expenses — Whether or not clause excluded from collective agreement by operation of s. 24(6) — The Police Act, R.S.O. 1970, c. 351, ss. 24(6), 29(2).

Article 17.06, a collective agreement term providing for reimbursement of an officer's legal fees on his acquittal of a criminal or statutory offence flowing from his police duties, was submitted to arbitration pursuant to *The Police Act*. Section 29(2) of that Act supported the article's validity as a “working condition” subject to inclusion in an agreement. Section 24(6), however, granted municipal councils a discretion to pay or not to pay the damages or costs of a member of its police force incurred in any civil or criminal proceeding. The Ontario Court of Appeal upheld the Divisional Court's judgment quashing article 17.06. The central issue here was whether s. 24(6), couched as it was in permissive terms, excludes article 17.06 from the collective agreement.

Held: The appeal should be allowed.

The unfettered discretion found in s. 24(6)—an empowering provision—does not preclude the establishment of a collective bargaining regime. The supersession of s. 24(6) by a subsequent provision for collective bargaining still left s. 24(6) operative in respect of

Durham Regional Police Association*Appelante;*

et

Durham Regional Board of Commissioners of Police *Intimée;*

et

Le procureur général de l'Ontario *Intervenant.*

N° du greffe: 16127.

1982: 2 novembre; 1982: 23 novembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson.

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

Relations de travail — Police — Convention collective — Disposition qui accorde le droit au remboursement des frais légaux — «Condition de travail» au sens de l'art. 29(2) de The Police Act — L'article 24(6) accorde aux municipalités le pouvoir discrétionnaire de payer les frais légaux — La disposition est-elle exclue de la convention collective en raison de l'application de l'art. 24(6)? — The Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, art. 24(6), 29(2).

L'article 17.06 d'une convention collective, qui prévoit le remboursement des frais légaux que subit un policier lorsqu'il est acquitté d'une infraction criminelle ou d'une infraction à une loi commise dans l'exercice de ses fonctions, a été soumis à l'arbitrage conformément à *The Police Act*. Le paragraphe 29(2) de cette loi appuie la validité de cet article qui serait une «condition de travail» lorsqu'il figure dans une convention. Cependant, le par. 24(6) accorde au conseil municipal un pouvoir discrétionnaire quant au paiement des dommages-intérêts ou des frais que subit un membre de son corps policier à l'occasion d'une poursuite civile ou criminelle. La Cour d'appel de l'Ontario a maintenu la décision de la Cour divisionnaire d'annuler l'article 17.06. La question principale en l'espèce est de savoir si le par. 24(6), qui est rédigé en termes facultatifs, exclut l'article 17.06 de la convention collective.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le pouvoir discrétionnaire absolu prévu au par. 24(6), qui est une disposition habilitante, n'interdit pas l'établissement d'un régime de négociation collective. Le remplacement du par. 24(6) par une disposition adoptée ultérieurement relativement à la négociation collective

members of the police force not under a collective bargaining relationship. Here, there was no incompatibility or inconsistency between s. 24(6) and s. 29(2).

International Brotherhood of Electrical Workers v. Town of Summerside, [1960] S.C.R. 591, considered; *Dennis v. Metropolitan Board of Commissioners of Police* (1976), 12 O.R. (2d) 439; *Re Board of Education for the Borough of Etobicoke and Canadian Union of Public Employees*, [1973] 1 O.R. 437, referred to.

APPEAL from a judgement of the Ontario Court of Appeal dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court quashing an arbitration finding a term of a collective agreement validly part of that agreement. Appeal allowed.

Ian Scott, Q.C. and *A. G. Bolotenko*, for the appellant.

D. J. D. Sims, Q.C., for the respondent.

Michael W. Bader, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—*The Police Act*, R.S.O. 1970, c. 351, provides for the arbitration of terms of a collective agreement which the parties are unable to resolve between themselves. In the present case, an arbitrator prescribed article 17.06 as one of the terms of an agreement between Durham Regional Police Association and Durham Regional Board of Commissioners of Police. That article reads as follows:

17.06 Where a member of the Force is charged with a criminal or statutory offence flowing from his police duties and is subsequently acquitted of such charges, the member shall be reimbursed for any reasonable legal expenses incurred as a result of such charges.

It was common ground in the courts below that s. 29(2) of *The Police Act* would, if taken alone, support the validity of article 17.06 as being a "working condition" under that section. The question in this appeal is whether the article is forbid-

n'empêche pas l'application du par. 24(6) à l'égard des membres du corps policier qui ne participent pas à la négociation collective. En l'espèce, il n'y a ni incompatibilité, ni contradiction entre le par. 24(6) et le par. 29(2).

Jurisprudence: arrêt examiné: *International Brotherhood of Electrical Workers c. Town of Summerside*, [1960] R.C.S. 591; arrêts mentionnés: *Dennis v. Metropolitan Board of Commissioners of Police* (1976), 12 O.R. (2d) 439; *Re Board of Education for the Borough of Etobicoke and Canadian Union of Public Employees*, [1973] 1 O.R. 437.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui a rejeté l'appel d'un jugement de la Cour divisionnaire qui avait annulé une sentence arbitrale reconnaissant la validité d'une disposition d'une convention collective. Pourvoi accueilli.

Ian Scott, c.r., et *A. G. Bolotenko*, pour l'appelante.

D. J. D. Sims, c.r., pour l'intimée.

Michael W. Bader, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—*The Police Act*, R.S.O. 1970, chap. 351, (la «Loi») prévoit l'arbitrage des clauses d'une convention collective sur lesquelles les parties ne peuvent s'entendre. En l'espèce, un arbitre a prescrit l'insertion de l'article 17.06 pour en faire une des clauses d'une convention entre Durham Regional Police Association et Durham Regional Board of Commissioners of Police. Cet article se lit:

[TRADUCTION]

17.06 Lorsqu'un membre du corps policier est accusé d'une infraction criminelle ou d'une infraction à une loi commise dans l'exercice de ses fonctions et qu'il est par la suite acquitté de cette accusation, ce membre a droit au remboursement de tous frais légaux raisonnables subis en raison de cette accusation.

Il a été reconnu dans les cours d'instance inférieure que le par. 29(2) de *The Police Act*, pris isolément, appuie la validité de l'article 17.06 qui serait une «condition de travail» en vertu de ce paragraphe. La question en l'espèce est de savoir si

den under s. 24(6) of the Act which has this formulation:

24. . . .

(6) The council of a municipality may, in such cases and to such extent as it thinks fit, pay any damages or costs awarded against a member of the police force maintained by them or any special constable in any civil or criminal proceeding brought against him, any costs incurred and not recovered by him in any such proceeding, and any sum required in connection with the settlement of any claim that has or might have given rise to such proceeding.

Section 29(2) of *The Police Act*, relied on by the arbitrator and by the appellant Police Association is in these words:

29. . . .

(2) Where notice has been given under subsection 1, the council of the municipality, or, where there is a board, the board, shall meet with a bargaining committee of the members of the police force within fifteen days from the giving of the notice or within such further period as the parties agree upon and the parties shall bargain in good faith and make every reasonable effort to come to an agreement for the purpose of making an agreement in writing defining, determining and providing for remuneration, pensions, sick leave credit gratuities, grievance procedures or working conditions of the members of the police force, other than the chief of police and any deputy chief of police, except such working conditions as are governed by a regulation made by the Lieutenant Governor in Council under this Act.

The Ontario Divisional Court quashed article 17.06 on the ground that it was beyond the power of the arbitrator to introduce into the collective agreement a provision which would interfere with the statutory discretion in the Council of the Municipality and, hence of the Board of Commissioners of Police, and indeed would fetter that discretion by turning the determination of particular or individual cases into a governing policy. This conclusion was supported by a majority of the Ontario Court of Appeal, Zuber J.A. dissenting.

I am prepared to accept the respondent Board's submission that s. 24(6) is ample enough in its reference to "costs incurred" (and this was the view of Zuber J.A.) to embrace legal expenses

cet article est interdit par le par. 24(6) de la Loi qui se lit:

[TRADUCTION] 24. . . .

(6) Le conseil d'une municipalité peut, lorsqu'il l'estime approprié, payer les dommages-intérêts ou les frais qu'un membre du corps policier de la municipalité ou un agent spécial est condamné à payer dans une poursuite civile ou criminelle intentée contre lui, les frais qu'il a subis dans cette poursuite et qu'il n'a pu recouvrer, et toute somme requise relativement au règlement d'une réclamation qui a ou qui aurait pu entraîner cette poursuite.

Le paragraphe 29(2) de *The Police Act* sur lequel s'appuie l'arbitre et l'association appelante se lit comme suit:

[TRADUCTION] 29. . . .

(2) Lorsqu'un avis a été donné en vertu du paragraphe (1), le conseil municipal ou la commission, le cas échéant, doit se réunir avec le comité de négociation des membres de la force policière dans les quinze jours de l'avis ou dans tout autre délai dont les parties conviennent; les parties doivent négocier de bonne foi et déployer tout effort raisonnable pour en arriver à un accord sur une convention écrite qui définit et fixe la rémunération, les retraites, les congés de maladie, la procédure de grief ou les conditions de travail des membres de la force policière autres que le chef de police et tout chef de police adjoint, à l'exception des conditions de travail régies par un règlement établi par le lieutenant-gouverneur en conseil sous le régime de la présente loi.

La Cour divisionnaire de l'Ontario a annulé l'article 17.06 pour le motif que l'arbitre n'avait pas le pouvoir d'introduire dans la convention collective une disposition susceptible de porter atteinte au pouvoir discrétionnaire que la Loi accorde au conseil de la municipalité et partant à la Board of Commissioners of Police (ci-après la «commission de police»), et d'entraver ce pouvoir discrétionnaire en transformant en une règle générale les décisions rendues à l'égard de cas particuliers ou individuels. La Cour d'appel de l'Ontario à la majorité a confirmé cette décision; le juge Zuber était dissident.

Je suis disposé à accepter l'argument de la commission intimée que la mention au par. 24(6) des «frais qu'il a subis» (et le juge Zuber est de cet avis), est suffisamment large pour comprendre les

within article 17.06. This does not, however, determine the issue against the validity of the article. The central question is whether s. 24(6), couched as it is in permissive terms, excludes a collective agreement clause of the kind specified in article 17.06. Section 24(6) may have some effect outside of bargained collective agreement provisions, whether the latter are arrived at by voluntary negotiation or reached under statutory arbitration, but it remains to decide whether it forbids the municipality or a representative Board of Police Commissioners to yield an individual discretion to a collective agreement policy.

Although counsel for the respondent Board took the position initially that the phrase "working conditions" in s. 29(2) was not broad enough to include the terms of article 17.06, it was not a position pressed by him nor endorsed by counsel for the Attorney General of Ontario who supported the Board. Essentially, counsel for the Board and counsel for the Attorney General of Ontario relied on s. 24(6) as precluding resort to s. 29(2) and the words "working conditions" therein to justify article 17.06.

There was some canvass of the history of the legislation preceding the present *Police Act* and it is sufficient to note that as of 1946 there was a statutory provision in the terms of s. 24(6) which antedated any provision for bargaining between a municipality or Board and a police association. The introduction of a bargaining regime of a limited character from 1949 on obviously qualified the previous unfettered right in law for a municipality or Board to fix terms of employment of police officers. Bargaining was not made wide open with the provision made for recognition of police associations. As counsel for the Association here emphasized, there was no right to strike, as there is in ordinary trade union employer collective bargaining, there was no right to mount economic pressure, there were particular constraints on the scope of bargaining included in *The Police Act*, and it was provided that a bargaining impasse was to be resolved by arbitration to fix the terms of the matters in issue in the bargaining process. A par-

frais légaux que mentionne l'article 17.06. Cependant, cela ne résoud pas la question de la validité de l'article. La question principale est de savoir si le par. 24(6), qui est rédigé en termes facultatifs, exclut une disposition d'une convention collective du genre de celle de l'article 17.06. Le paragraphe 24(6) peut avoir un effet indépendamment des dispositions négociées d'une convention collective, que ces dernières soient conclues par négociation volontaire ou imposées par l'arbitrage obligatoire, mais il reste à décider s'il empêche la municipalité, ou une commission de police qui la représente, de céder un pouvoir discrétionnaire qu'elle détient au profit d'une règle de convention collective.

Bien qu'à l'origine l'avocat de la commission intimée ait adopté la position que l'expression «conditions de travail» au par. 29(2) n'était pas assez large pour comprendre les termes de l'article 17.06, il n'a pas insisté sur cet argument, et l'avocat du procureur général de l'Ontario qui a appuyé la commission ne l'a pas endossé. Essentiellement, l'avocat de la commission et celui du procureur général de l'Ontario ont fait valoir que le par. 24(6) empêche le recours au par. 29(2) et à l'expression «conditions de travail» qu'il renferme pour justifier l'article 17.06.

L'historique des lois qui ont précédé *The Police Act* actuelle a été examiné, et il suffit de remarquer que depuis 1946, la Loi contient une disposition analogue au par. 24(6) qui a précédé toute disposition relative à la négociation entre une municipalité ou une commission et une association de policiers. L'introduction d'un régime limité de négociation à compter de 1949 a restreint de façon évidente le droit jusque-là absolu d'une municipalité ou d'une commission de déterminer les conditions d'emploi des policiers. La reconnaissance des associations de policiers n'accordait pas un droit illimité de négociation. Comme l'a souligné ici l'avocat de l'association, il n'y a pas le droit de grève, comme c'est habituellement le cas dans la négociation collective entre un employeur et un syndicat, il n'y a pas le droit de recourir à des moyens de pression de nature économique, *The Police Act* restreint de façon précise le champ des négociations, et pour sortir d'une impasse dans les négociations, il faut recourir à l'arbitrage pour

ticular constraint relevant here is set out in s. 29(2) itself which excludes from the scope of "working conditions" those governed by a Regulation of the Lieutenant Governor in Council. There is a regulation, Regulation 790, which does not touch what has been prescribed in article 17.06. It is of interest to note that in the material placed before this Court, there was a reference to seven collective agreements governing police associations and municipalities or Boards which include terms of the character of article 17.06. The Lieutenant Governor in Council must be taken to be aware of these agreements and had the power to exclude article 17.06 or like articles from being open to bargaining.

Counsel for the respondent Board is, of course, correct that in the absence of statutory authority for indemnification of legal expenses incurred by members of the police force, a municipality or a Board would not have power to provide it. He would, however, advance from this position to contend that the statutory provision for indemnification kept the matter one for the sole discretion of the municipality; and this was the contention as well of counsel for the Attorney General. I find it a long leap forward to hold that permissive power to indemnify must be construed to exclude bargaining on the issue under s. 29(2). It was conceded that policemen incur risks of legal expenses no less than risks of physical injury in carrying out their duties, and the proposal set out in the proposed article 17.06 is hardly startling. Although it was open to the Board to recede from a position previously taken, by reason of counsel's subsequent advice, there is the fact that it agreed to article 17.06 by the Police Association agreeing to introduce the word "reasonable".

We are then left with the question, which I posed at the beginning of these reasons, whether s. 24(6) and s. 29(2) are incompatible or inconsistent so far as article 17.06 is concerned. The issue is not a new one in police bargaining, and I see no point in examining either *Dennis v. Metropolitan Board of Commissioners of Police* (1976), 12

établir les termes des questions en litige. Le paragraphe 29(2) lui-même énonce une contrainte précise pertinente en l'espèce qui exclut du domaine des «conditions de travail» celles qui sont régies par un règlement du lieutenant gouverneur en conseil. Il existe un règlement, le Règlement 790, qui ne touche pas ce que prescrit l'article 17.06. Il importe de souligner que parmi les documents soumis à cette Cour, on mentionne sept conventions collectives applicables à des associations de policiers et à des municipalités ou à des commissions et qui comportent des clauses semblables à celle de l'article 17.06. Il faut présumer que le lieutenant gouverneur est au courant de ces clauses et qu'il a le pouvoir d'exclure de la négociation l'article 17.06 ou les articles semblables.

L'avocat de la commission intimée a évidemment raison de dire que si la loi n'accordait pas le pouvoir de rembourser les frais légaux que subissent les membres du corps policier, la municipalité ou la commission n'aurait pas le pouvoir de le faire. Partant de cette prémisse, il fait cependant valoir que la disposition législative de remboursement réserve cette faculté au seul pouvoir discrétionnaire de la municipalité et le substitut du procureur général adopte cet argument. J'estime qu'on fait un grand saut en concluant que le pouvoir facultatif d'indemniser doit être interprété de façon à exclure la négociation sur cette question en vertu du par. 29(2). Il est admis que dans l'exécution de leurs fonctions, les policiers assument aussi bien le risque de subir des frais légaux que celui de subir des blessures physiques, et la condition que prévoit le projet d'article 17.06 est loin d'étonner. Bien que la commission ait pu reculer sur une position déjà adoptée en raison des conseils subséquents de son avocat, le fait demeure qu'elle a accepté l'article 17.06 lorsque l'association des policiers a accepté d'y insérer le terme «raisonnables».

Il nous reste alors à répondre à la question que j'ai posée au début des présents motifs, savoir si les par. 24(6) et 29(2) sont incompatibles ou contradictoires en ce qui concerne l'article 17.06. La question n'est pas nouvelle dans les négociations concernant des policiers, et je ne vois pas la nécessité d'examiner l'arrêt *Dennis v. Metropolitan*

O.R. (2d) 439, upon which Zuber J.A. and the appellant relied or *Re Board of Education for the Borough of Etobicoke and Canadian Union of Public Employees*, [1973] 1 O.R. 437, upon which the respondent Board relied.

Fastening on s. 24(6) and s. 29(2), I am of the opinion that the unfettered discretion reposed in s. 24(6) does not prescribe exclusivity that would preclude establishment of a collective bargaining regime. Section 24(6) is an empowering provision only and its suggested exclusivity is not found in its provisions. The supersession of s. 24(6) by a post-enacted provision for collective bargaining still leaves s. 24(6) operative in respect of members of the police force who are not under a collective bargaining relationship with the Board of Commissioners of Police. In the circumstances, there is no incompatibility or inconsistency in this case between s. 24(6) and s. 29(2); each has its own area of operation. The latter may itself be superseded by the Lieutenant Governor in Council if it chooses to act under a Regulation; it has not chosen to do so in this case.

Although not precisely in point, there is analogy in the judgment of this Court in *International Brotherhood of Electrical Workers v. Town of Summerside*, [1960] S.C.R. 591. The issue there was whether the respondent municipality was obliged to bargain collectively with the appellant union on behalf of the employees under the Prince Edward Island *Trade Union Act*, R.S.P.E.I. 1951, c. 164, or whether the municipality's *Summerside Incorporation Act*, 1903 (P.E.I.) c. 18, absolved it of any legal duty to bargain collectively. The municipality relied on the allegedly special provisions of by-law 326 of the act of incorporation which provided the following:

The salaries of Town Officials, Firemen and all other Employees of the Town shall be such as the Town Council may from time to time determine and fix by resolution, and they shall remain in office during the pleasure of the Council, and should any vacancies occur, the Council may appoint others to take their place at any meeting of the Council.

Board of Commissioners of Police (1976), 12 O.R. (2d) 439, sur lequel s'appuie le juge Zuber et l'appelante, ou l'arrêt *Re Board of Education for the Borough of Etobicoke and Canadian Union of Public Employees*, [1973] 1 O.R. 437, sur lequel s'appuie la commission intimée.

M'attachant aux par. 24(6) et 29(2), je suis d'avis que le pouvoir discrétionnaire absolu prévu au par. 24(6) n'exige pas l'exclusivité qui interdirait l'établissement d'un régime de négociation collective. Le paragraphe 24(6) est une simple disposition habilitante et l'exclusivité qu'on veut y voir ne s'y trouve pas. Le remplacement du par. 24(6) par une disposition adoptée ultérieurement relativement à la négociation collective n'empêche pas qu'il s'applique aux membres du corps policier qui ne participent pas à la négociation collective avec la commission de police. Dans les circonstances, il n'y a pas incompatibilité ou contradiction en l'espèce entre les par. 24(6) et 29(2); chacun a son propre champ d'application. Le paragraphe 29(2) lui-même peut être remplacé par le lieutenant gouverneur en conseil s'il choisit d'agir en vertu d'un règlement; il n'a pas choisi de le faire en l'espèce.

Même si l'arrêt de cette Cour *International Brotherhood of Electrical Workers c. Town of Summerside*, [1960] R.C.S. 591 n'est pas directement applicable, on peut faire une analogie avec le présent cas. Dans cette affaire, la question était de savoir si la municipalité intimée était tenue de négocier collectivement avec le syndicat appelant au nom des employés en vertu de la *Trade Union Act* de l'Île-du-Prince-Édouard, R.S.P.E.I. 1951, chap. 164, ou si sa loi constitutive la *Summerside Incorporation Act*, 1903 (P.E.I.), chap. 18, la libérait de toute obligation juridique de négocier collectivement. La municipalité a invoqué les dispositions supposément particulières du règlement 326 de la loi constitutive qui se lisait:

[TRADUCTION] Les salaires des fonctionnaires de la ville, des pompiers et de tous les autres employés de la ville sont ceux que le conseil établit et fixe à l'occasion par résolution; ils exercent leurs fonctions à titre amovible et, en cas de vacance, le conseil peut, à l'une de ses réunions, nommer d'autres personnes pour combler les postes vacants.

The Prince Edward Island Supreme Court *in banco* was of the view that the special Act prevailed over the general *Trade Union Act* because otherwise the latter would trespass on the powers said to be reserved to the municipality under by-law 326. Ritchie J., speaking for this Court, held that there was no repugnancy between the two Acts in issue before him, and it was his conclusion that there was nothing in the act of incorporation which precluded the municipality from making such by-laws as might be deemed proper to comply with the terms of an agreement regulating the conditions of employment of its employees, there being no statutory restriction in this respect.

For the reasons given above, as well as for those delivered by Zuber J.A., I would allow the appeal, set aside the judgments below and reinstate the award of the arbitrator. The appellant is entitled to costs throughout. There will be no costs to or against the Attorney General of Ontario.

Appeal allowed with costs.

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

Solicitors for the respondent: Sims, Morton, McInerney & Brady, Whitby.

Solicitor for the intervener: H. Allan Teal, Toronto.

La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard *in banco* a exprimé l'avis que la loi spéciale l'emportait sur la loi d'application générale qu'est la *Trade Union Act* parce qu'autrement cette dernière loi empiéterait sur les pouvoirs qui seraient réservés à la municipalité en vertu du règlement 326. Le juge Ritchie, qui a rendu l'arrêt de cette Cour, a dit qu'il n'y avait pas incompatibilité entre les deux lois en question et il a conclu que rien dans la loi constitutive n'interdisait à la municipalité d'établir les règlements qu'elle estimait appropriés pour se conformer aux conditions d'une convention qui régit les conditions d'emploi de ses employés, puisque la loi ne prévoyait aucune restriction à cet égard.

Pour ces motifs et pour ceux qu'a exposés le juge Zuber, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmes les jugements des cours d'instance inférieure et de rétablir la sentence de l'arbitre. L'appelante a droit aux dépens dans toutes les cours. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre le procureur général de l'Ontario.

Pourvoi accueilli avec dépens.

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

Procureurs de l'intimée: Sims, Morton, McInerney & Brady, Whitby.

Procureur de l'intervenant: H. Allan Teal, Toronto.