

The Corporation of the Township of Goulbourn, the Corporation of the Township of March, the Corporation of the Township of Nepean, the Corporation of the Township of Osgoode, the Corporation of the Township of Rideau and the Corporation of the Township of West Carleton *Appellants*;

and

The Regional Municipality of Ottawa-Carleton

and

The Corporation of the Township of Cumberland and the Corporation of the City of Ottawa

and

The Corporation of the Township of Gloucester, the Corporation of the Village of Rockcliffe Park and the Corporation of the City of Vanier *Respondents*.

1979: February 8, 12; 1979: October 2.

Present: Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO .

Municipal law — Creation of Regional Municipality — Vesting of assets of County on dissolution subject to an order of the Municipal Board — Power of Ontario Municipal Board — The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, R.S.O. 1970, c. 407, ss. 135, 136, 137 — The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, s. 14.

The Regional Municipality of Ottawa-Carleton applied to the Divisional Court for a writ of prohibition to prevent the Municipal Board from fixing compensation to be paid by the Regional Municipality to the area municipalities for the assets of the County of Carleton which passed to the Regional Municipality pursuant to *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 (Ont.). Section 135 of that Act now consolidated as R.S.O. 1970, c. 407, provided that on the dissolution of the Corporation of the County of Carleton, *subject to an order of the Municipal Board*, all the assets and liabilities of the County were to become the assets and liabilities of the regional corporation. Section 137 of the

La Municipalité du canton de Goulbourn, la Municipalité du canton de March, la Municipalité du canton de Nepean, la Municipalité du canton d'Osgoode, la Municipalité du canton de Rideau, et la Municipalité du canton de West Carleton *Appelantes*;

et

La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

et

La Municipalité du canton de Cumberland et la ville d'Ottawa

et

La Municipalité du canton de Gloucester, la Municipalité du village de Rockcliffe Park et la ville de Vanier *Intimées*.

1979: 8, 12 février; 1979: 2 octobre.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre.

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

Droit municipal — Constitution de la Municipalité régionale — Transfert de l'actif du comté par suite de la dissolution assujéti à une ordonnance de la Commission municipale — Pouvoir de la Commission municipale de l'Ontario — The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, R.S.O. 1970, chap. 407, art. 135, 136, 137 — The Municipal Act, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 14.

La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a demandé à la Cour divisionnaire un bref de prohibition en vue d'empêcher la Commission municipale d'établir l'indemnité payable par la Municipalité régionale aux municipalités regroupées pour l'actif du comté de Carleton transféré à la Municipalité régionale aux termes de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 (Ont.). L'article 135 de cette loi qui figure maintenant au chap. 407 des R.S.O. 1970, prévoit qu'à la dissolution de la Municipalité du comté de Carleton, tout l'actif et le passif du comté devient l'actif et le passif de la Municipalité régionale, *sous réserve d'une ordonnance de la Commission municipale*. L'article 137

Act provided that the Municipal Board upon the application of *inter alia* any area municipality might exercise any of the powers given to it by s. 14(11)(a), (b) and (d) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284. The interpretative difficulty arising under s. 137(1) related to how much of s. 14 of *The Municipal Act* was made applicable by the incorporating reference.

The issue in the Divisional Court was narrowed by consent to the jurisdiction of the Municipal Board, consequent upon the dissolution of the County of Carleton, upon an application being made under s. 137 concerning the assets and liabilities of the former County. The Divisional Court declared that the assets in question vested in the Regional Municipality, that an order of the Municipal Board was not a condition precedent to that vesting and ordered that the Municipal Board be prohibited from proceeding with any application for an order to determine the interest of any of the area municipalities in the said assets. The Court of Appeal by a majority affirmed the judgment of the Divisional Court.

Held (Pratte J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson, Estey and McIntyre JJ.: The referential incorporation of s. 4(11)(a), (b) and (d) is restricted entirely to the provision of subclauses (a), (b) and (d) without the qualifying or delimiting words in the introduction to subs. (11). To restrict the powers of the Board under s. 137 to those exercisable by the Board upon annexation or amalgamation applications pursuant to s. 14(2), as argued by respondents, would reduce the powers incorporated by reference in s. 137 to nearly nothing. Section 137(1) provides for the "exercise" by the Board of the enumerated powers with reference to those matters set out in the balance of the subsection: the dissolution of the County; the removal of the Township of Cumberland from the United Counties; and the dissolution of local boards of health and suburban roads commissions. The argument that the area municipalities prior to the 1968 Act had no interest, legal or equitable, in the assets of the County and could therefore, have no claim for compensation when those assets vested in the Regional Municipality was not persuasive. The position of the area municipalities did not rest upon any legal or equitable interest of a proprietary nature. The right sought to be asserted arose under s. 14 of *The Municipal Act*, incorporated into the "Ottawa-Carleton Act" by s. 137, and is a right to seek an adjustment of assets to ensure an equitable contribution to the assets of the new Regional Municipality by the area municipalities.

de la loi dispose que la Commission municipale, sur requête, notamment, d'une municipalité regroupée, peut exercer les pouvoirs énoncés aux al. 14(11)a), b) et d) de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284. La difficulté d'interprétation que pose le par. 137(1) porte sur la question de savoir jusqu'à quel point l'insertion par renvoi rend applicable l'art. 14 de *The Municipal Act*.

La question soumise à la Cour divisionnaire a été, de consentement, restreinte à la compétence de la Commission municipale par suite de la dissolution du comté de Carleton et d'une requête présentée en vertu de l'art. 137 relativement à l'actif et au passif de l'ancien comté. La Cour divisionnaire a déclaré que l'actif en cause a été transféré à la Municipalité régionale, que la délivrance d'une ordonnance par la Commission municipale n'était pas une condition préalable de ce transfert et a interdit à la Commission municipale d'entendre aucune requête visant à faire déterminer les droits d'une municipalité regroupée sur l'actif en cause. La Cour d'appel à la majorité a confirmé le jugement de la Cour divisionnaire.

Arrêt (le juge Pratte étant dissident): Le pourvoi doit être accueilli.

Les juges Dickson, Estey et McIntyre: L'insertion par renvoi des al. 14(11)a), b) et d) est entièrement restreinte aux al. a), b) et d), sans les termes restrictifs ou limitatifs employés au début du par. (11). Les pouvoirs de la Commission insérés par renvoi à l'art. 137 seraient réduits à presque rien s'ils étaient restreints à ceux qu'elle peut exercer dans les cas de requêtes en annexion et fusion présentées en vertu du par. (2) de l'art. 14 comme le prétendent les appelantes. Le paragraphe 137(1) autorise la Commission à «exercer» les pouvoirs énoncés relativement aux objets énumérés à la fin du paragraphe: la dissolution du comté, le retrait du canton de Cumberland des comtés unis et la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie. On ne peut retenir l'argument selon lequel les municipalités regroupées ne détenaient, avant l'adoption de la loi en 1968, aucun droit en vertu de la loi ou en *equity* dans l'actif du comté et ne pouvaient, en conséquence, réclamer aucune indemnité lorsque cet actif a été transféré à la Municipalité régionale. La position des municipalités regroupées ne dépend pas d'un droit en vertu de la loi ou en *equity* de la nature d'un droit de propriété. Le droit revendiqué résulte de l'art. 14 de *The Municipal Act* inséré par l'art. 137 de la «loi concernant Ottawa-Carleton»; il s'agit du droit de demander la régularisation de l'actif de façon que les contributions des municipalités regroupées à l'actif de la nouvelle municipalité régionale soient équitables.

Per Beetz J. concurring in the result: As is stated by Pratte J. in his dissent, the language used by the Legislature in subsequent statutes cannot be of assistance as regards the meaning of the Act in issue.

Per Pratte J. dissenting: Under *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, the inhabitants of each of the appellants were constituted a body corporate, a corporation of township, for certain well defined objects. Prior to the passing of the 1968 "Ottawa-Carleton Act" these same inhabitants with others were also constituted as a distinct body corporate, known as a corporation of county, for other well defined but different objects. The appellants were not members of the County nor were they responsible to their respective inhabitants for the management of the affairs of the County. By the 1968 "Ottawa-Carleton Act" the inhabitants of the appellants were constituted into another body corporate, the Regional Municipality, and the County was dissolved. By s. 135 of the Act there was statutory vesting of the assets and liabilities of the County in the Regional Municipality. However, s. 135 did not create in favour of the appellants an interest in the assets and liabilities that were the County's. The effect of ss. 14(11) and 137(1) was to give the Municipal Board the power to adjust assets and liabilities as between the municipalities affected by the dissolution but this necessarily implies that the municipalities between which the adjustment is to take place have an interest in the assets and liabilities to be adjusted. An adjustment should not be made in favour of a municipality that has contributed nothing to the newly created Regional Municipality and whose assets and liabilities are not affected by the dissolution of the County.

The argument that the words "in relation to the dissolution of the County of Carleton" in s. 137 were to be given some meaning because of the rule of construction that effect must be given to all the words of a statute is not persuasive. First, because it is not absolute but is rather one of many guides and second, because it would be extraordinary if a municipality in no way affected by the dissolution of the County were to have a right to claim compensation for a non-existent interest in the County's assets and liabilities. In context the view that the words might have been inserted *ex abundanti cautela* or may be under some misapprehension as to the state of the law is to be preferred.

[*Township of Scarborough v. City of Toronto*, [1956] S.C.R. 450; *Kirkness (Inspector of Taxes) v. John Hudson & Co. Ltd.*, [1955] A.C. 696 (H.L.); *In re MacManaway* and *In re The House of Commons (Clergy Disqualification) Act, 1801*, [1950] A.C. 161;

Le juge Beetz, d'accord quant à la conclusion: Comme l'a affirmé le juge Pratte dans ses motifs de dissidence, les termes employés par la législature dans des lois subséquentes n'aident pas l'interprétation de la loi en cause.

Le juge Pratte, dissident: Aux termes de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, les habitants de chacune des appelantes formaient une entité juridique, une municipalité de canton créée à une fin bien précise. Avant l'adoption de la «loi concernant Ottawa-Carleton» en 1968, les mêmes habitants et ceux d'autres régions formaient également une entité juridique distincte, appelée municipalité de comté, créée à d'autres fins bien précises mais différentes. Les appelantes n'étaient pas membres du comté et n'avaient aucune responsabilité envers leurs habitants respectifs relativement à la gestion des affaires du comté. Aux termes de la «loi concernant Ottawa-Carleton» de 1968, les habitants des appelantes ont été constitués en une autre entité juridique, la Municipalité régionale, et le comté a été dissous. Selon l'art. 135 de la loi, l'actif et le passif du comté sont devenus l'actif et le passif de la Municipalité régionale. Toutefois, l'art. 135 n'a pas donné aux appelantes un droit sur l'actif et le passif qui appartenaient au comté. L'effet des par. 14(11) et 137(1) était de donner à la Commission municipale le pouvoir de régulariser l'actif et le passif des municipalités touchées par la dissolution. Mais ce pouvoir de régularisation implique nécessairement que les municipalités concernées ont un droit sur l'actif et le passif qui doit être régularisé. Il ne peut y avoir de régularisation à l'égard d'une municipalité qui n'a rien apporté à la nouvelle municipalité régionale et dont l'actif et le passif ne sont pas touchés par la dissolution du comté.

L'argument selon lequel il faut donner un sens aux termes «relativement à la dissolution du comté de Carleton» à l'art. 137 vu la règle d'interprétation selon laquelle tous les termes d'une loi doivent avoir un effet, n'est pas convaincant. Premièrement, cette règle n'est pas absolue; il s'agit d'un principe parmi plusieurs. Deuxièmement, il serait surprenant qu'une municipalité non touchée par la dissolution du comté puisse revendiquer une indemnité pour un droit inexistant sur l'actif et le passif du comté. Il faut préférer à cet argument la thèse selon laquelle ces mots ont été insérés *ex abundanti cautela* ou peut-être à la suite d'une conception erronée de l'état du droit.

[Jurisprudence: *Township of Scarborough c. City of Toronto*, [1956] R.C.S. 450; *Kirkness (Inspector of Taxes) v. John Hudson & Co. Ltd.*, [1955] A.C. 696 (C.L.); *In re MacManaway* and *In re The House of Commons (Clergy Disqualification) Act, 1801*, [1950]

Hayes v. Mayhood et al., [1959] S.C.R. 568; *The Village of Crystal Beach v. The Township of Bertie*, [1954] O.W.R. 441; *R. v. Black and Decker Manufacturing Co. Ltd.*, [1975] 1 S.C.R. 411; *Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg AG*, [1975] 1 All E.R. 810; *Laidlaw v. The Municipality of Metropolitan Toronto*, [1978] 2 S.C.R. 736, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court declaring that certain assets had vested in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton and prohibiting the Ontario Municipal Board from proceeding with applications pursuant to s. 14(11) (a), (b) and (d) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284. Appeal allowed, Pratte J. dissenting.

R. A. Bell, Q.C., and *J. R. McNinch*, for the appellants.

G. J. Smith, Q.C., and *P. M. Perell*, for the Regional Municipality.

R. W. Baldwin, for the Corporation of the Township of Cumberland.

D. V. Hambling, Q.C., for the Corporation of the City of Ottawa.

The judgment of Dickson, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

ESTEY J.—The Regional Municipality of Ottawa-Carleton applied to the Divisional Court for a writ of prohibition to prevent the Municipal Board from fixing compensation to be paid by the Regional Municipality to the area municipalities for the assets of the County of Carleton which passed to the Regional Municipality when *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968, (Ont.) dissolved the County and incorporated the Regional Municipality. This statute is Chapter 115 of The Statutes of Ontario, 1968 and is now consolidated as R.S.O. 1970, c. 407. For consistency and convenience, I will refer to the section numbers from the 1970 Revised Statutes. The principal operative section of the Act, so far as we are concerned, is s. 135, which reads as follows:

¹ (1978), 18 O.R. (2d) 615.

A.C. 161; *Hayes c. Mayhood et al.*, [1959] R.C.S. 568; *The Village of Crystal Beach v. The Township of Bertie*, [1954] O.W.R. 441; *R. c. Black and Decker Manufacturing Co. Ltd.*, [1975] 1 R.C.S. 411; *Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg AG*, [1975] 1 All E.R. 810; *Laidlaw c. La municipalité du Toronto métropolitain*, [1978] 2 R.C.S. 736.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ rejetant un appel interjeté de la décision de la Cour divisionnaire qui a déclaré que l'actif a été transféré à la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et a interdit à la Commission municipale de l'Ontario d'entendre des requêtes présentées en vertu des al. 14(11)a), b) et d) de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284. Pourvoi accueilli, le juge Pratte étant dissident.

R. A. Bell, c.r., et *J. R. McNinch*, pour les appelantes.

G. J. Smith, c.r., et *P. M. Perell*, pour la Municipalité régionale.

R. W. Baldwin, pour la Municipalité du canton de Cumberland.

D. V. Hambling, c.r., pour la ville d'Ottawa.

Version française du jugement des juges Dickson, Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE ESTEY—La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a demandé à la Cour divisionnaire un bref de prohibition en vue d'empêcher la Commission municipale d'établir l'indemnité payable par la Municipalité régionale aux municipalités regroupées pour l'actif du comté de Carleton transféré à la Municipalité régionale par suite de la dissolution du comté et de la constitution de la Municipalité régionale aux termes de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968, (Ont.). Cette loi est publiée au chapitre 115 de The Statutes of Ontario, 1968 et figure maintenant au chapitre 407 des R.S.O. 1970. Pour des raisons de commodité et d'uniformité, je me référerai aux numéros d'articles des Statuts révisés de 1970. Aux fins de l'espèce, l'art. 135 constitue la principale disposition de la Loi:

¹ (1978), 18 O.R. (2d) 615.

(1) The Corporation of the County of Carleton is dissolved on the 1st day of January, 1969, and on the same date the Township of Cumberland is withdrawn from the County of Russell and the United Counties for all purposes.

(2) Subject to an order of the Municipal Board, all the assets and liabilities of the County of Carleton become, on the 1st day of January, 1969, the assets and liabilities of the Regional Corporation, and all documents and records kept by the clerk or treasurer or any other officer of the County of Carleton shall be transferred to the clerk of the Regional Corporation. 1968, c. 115, s. 154.

It will be observed at once that there is no reference to any compensation payable by the recipient Regional Corporation to either a trustee on behalf of the now dissolved County or to its component area municipalities. It may be convenient to make the observation at the outset that sometimes the legislation refers to "compensation" as being not payable consequent upon the restructuring of government units and agencies, but in the sections of the statute with which we are immediately concerned here, the term compensation is not used, but the idea is expressed in the words "the Municipal Board may . . . make all such adjustments of assets and liabilities as between the municipalities . . . as the Board may consider equitable;". In the course of argument counsel for all parties found it convenient to occasionally use the word compensation to include the adjusting process which may sometime occur where the municipalities are "affected" by the action being taken in the statute.

A similar provision relating to the roads commissions in the area now embraced by the regional government is found in s. 136 which provides for the dissolution of the Eastview Suburban Roads Commission and the Ottawa Suburban Roads Commission, and "subject to an order of the Municipal Board", all assets and liabilities of the dissolved Commissions are transferred to the Regional Corporation again without provision for compensation.

Similarly, under s. 76 of the statute, provision is made for the dissolution of existing Boards of Health in the area municipalities and the County of Carleton, and for the effective transfer of their respective assets and liabilities to the Regional

[TRANSLATION] (1) La Municipalité du comté de Carleton est dissoute à compter du 1^{er} janvier 1969 et, à la même date, le canton de Cumberland est, à toutes fins, détaché du comté de Russell et des comtés unis.

(2) Sous réserve d'une ordonnance de la Commission municipale, tout l'actif et le passif du comté de Carleton devient, à compter du 1^{er} janvier 1969, l'actif et le passif de la Municipalité régionale et tous les documents et dossiers conservés par le greffier, trésorier ou autre fonctionnaire du comté de Carleton sont transmis au greffier de la Municipalité régionale. 1968, chap. 115, art. 154.

Il y a lieu de signaler au départ qu'on ne fait aucune mention d'une indemnité payable par la Municipalité régionale soit à un fiduciaire au nom du comté dissous soit aux municipalités regroupées qui la constituent. Il convient également de faire observer que la législation dit parfois qu'aucune «indemnité» n'est payable par suite de la réorganisation d'entités ou d'agences gouvernementales. Cependant, les articles de la loi à l'étude n'emploient pas le mot indemnité mais y font allusion comme suit: [TRANSLATION] «la Commission municipale peut . . . procéder aux opérations de régularisation de l'actif et du passif des municipalités . . . que la Commission estime équitable d'effectuer». Au cours des débats, les avocats de toutes les parties ont parfois employé le mot indemnité pour désigner les opérations de régularisation rendues nécessaires lorsque des municipalités sont «touchées» par les dispositions de la loi.

Une disposition semblable relative aux services de voirie de la région qui fait maintenant partie de la Municipalité régionale figure à l'art. 136 qui prévoit la dissolution de l'Eastview Suburban Roads Commission et de l'Ottawa Suburban Roads Commission, et, [TRANSLATION] «sous réserve d'une ordonnance de la Commission municipale», tout l'actif et le passif des services dissous est transféré à la Municipalité régionale, encore une fois sans qu'aucune indemnité ne soit prévue.

De même, l'art. 76 de la Loi prévoit la dissolution des services d'hygiène des municipalités regroupées et du comté de Carleton et le transfert de leur actif et de leur passif respectifs à la Municipalité régionale. Ici encore, aucune disposi-

Corporation. Again, no reference is made to the payment of any compensation or the adjustment of assets and liabilities as a result of the dissolution and effective transfer of assets mentioned. Interestingly, the vesting of assets pursuant to s. 76(2) is not made "subject to an order of the Municipal Board" as is the case in ss. 135 and 136.

This then brings one to the heart of the controversy, s. 137, which provides:

(1) Except as provided in this Act, the Municipal Board upon the application of any area municipality*, the Regional Corporation or the United Counties may exercise any of the powers under clauses a, b and d of subsection 11 of section 14 of *The Municipal Act* in relation to the dissolution of the County of Carleton and the removal of the Township of Cumberland from the County of Russell and the United Counties and the dissolution of local boards of health and suburban roads commissions under this Act.

(2) In the event of any doubt as to whether any particular asset or liability is vested in the Regional Corporation under this Act, the Municipal Board upon application has power to determine the matter as sole arbitrator and sections 94 and 95 of *The Ontario Municipal Board Act* do not apply to decisions or orders made in the exercise of such power. 1968, c. 115, s. 156.

Turning to s. 135(1) which is, of course, the key organizational section in the statute from the point of view of the restructuring of the municipal government of the area, it is to be observed that subs. (2) is prefaced by the words "Subject to an order of the Municipal Board". The Regional Municipality did indeed, on November 24, 1969, make an application under ss. 135 and 136 to the Ontario Municipal Board for an order confirming the vesting of the assets and liabilities of the former County of Carleton and the former roads commis-

sion ne prévoit le paiement d'une indemnité ou la régularisation de l'actif et du passif par suite de la dissolution et du transfert d'actif. A cet égard, il est intéressant de noter que le transfert d'actif prévu au par. 76(2) n'est pas fait [TRADUCTION] «sous réserve d'une ordonnance de la Commission municipale» comme c'est le cas aux art. 135 et 136.

Cela m'amène au cœur de la controverse, en l'occurrence l'art. 137:

[TRADUCTION] (1) Sous réserve des dispositions de la présente loi, la Commission municipale peut, sur requête d'une municipalité regroupée* de la Municipalité régionale ou des comtés unis, exercer les pouvoirs énoncés aux alinéas a), b) et d) du paragraphe (11) de l'article 14 de *The Municipal Act* relativement à la dissolution du comté de Carleton et au retrait du canton de Cumberland du comté de Russell et des comtés unis, et à la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie en vertu de la présente loi.

(2) En cas de doute quant à savoir si un élément d'actif ou de passif revient à la Municipalité régionale en vertu de la présente loi, la Commission municipale a le pouvoir, sur requête, de trancher la question à titre d'unique arbitre et les articles 94 et 95 de *The Ontario Municipal Board Act* ne s'appliquent pas aux décisions et ordonnances rendues dans l'exercice de ce pouvoir. 1968, chap. 115, art. 156.

J'en viens au par. 135(1) qui constitue la disposition la plus importante de la loi relativement à la réorganisation de l'administration municipale de la région; il convient de signaler que le par. (2) commence comme suit [TRADUCTION] «Sous réserve d'une ordonnance de la Commission municipale». Le 24 novembre 1969, la Municipalité régionale a effectivement présenté une requête à la Commission municipale de l'Ontario en vertu des art. 135 et 136 afin d'obtenir une ordonnance qui confirmerait le transfert de l'actif et du passif de

* The term "area municipality" is defined in the statute as meaning the two cities geographically located within the County of Carleton, the ten townships and the three villages also comprised in the County of Carleton, as well as the Township of Cumberland, formerly in the County of Russell and the United Counties. This latter entity is described in a variety of ways in the statute, and for convenience will be referred to herein as the United Counties.

* Dans la loi, l'expression «municipalités regroupées» signifie les deux villes situées dans le comté de Carleton, les dix cantons et les trois villages également compris dans le comté de Carleton, de même que le canton de Cumberland, antérieurement situé dans le comté de Russell et les comtés unis. La loi désigne cette dernière entité de différentes façons et, pour plus de commodité, je parlerai des comtés unis.

sions in the Regional Municipality. The Regional Municipality on October 4th, 1974 abandoned this application to which before its abandonment the Township of North Gower (now amalgamated into the Corporation of the Township of Rideau) objected on the grounds that a vesting order should not be made prior to a determination under s. 137 of the interest of the Township of North Gower in the assets and liabilities of the dissolved County. At the same time (29 January 1970), the Township of North Gower made its own application under ss. 135, 136 and 137 for the purpose of determining the respective interests of the parties in the assets in question. The Ontario Municipal Board made an interim order dated May 5, 1970 directing the Regional Municipality to provide the area municipalities with inventories of the assets and liabilities in question. The Township of Nepean, by an application dated November 1, 1973 to The Ontario Municipal Board, sought a determination under s. 137 of the interests of Nepean and the other area municipalities in the dissolved municipal organizations. In the end, therefore, the applications before the Municipal Board from two area municipalities asked the Board to determine the adjustments of assets and liabilities between municipalities arising out of the dissolution of the County and the related questions with reference to the roads commissions pursuant to ss. 135, 136 and 137.

The City of Ottawa requested the Board, on the return of these applications in December 1974, to state a case to the Divisional Court regarding the Board's powers under s. 137 of the Act and when the Board failed to do so but rather fixed a date for hearing of these applications, the Regional Municipality instituted proceedings in the Divisional Court by way of an application:

- (a) for a declaration that the assets and liabilities of the County of Carleton had vested in the Regional Municipality with effect January 1, 1969; and,

l'ancien comté de Carleton et des anciens services de voirie à la Municipalité régionale. Le 4 octobre 1974, la Municipalité régionale a retiré cette requête à laquelle s'était déjà opposé le canton de North Gower (maintenant fusionné à la Municipalité du canton de Rideau) au motif qu'une ordonnance confirmant le transfert ne pouvait être rendue avant la détermination, en vertu de l'art. 137, des droits du canton de North Gower sur l'actif et le passif du comté dissous. Au même moment (le 29 janvier 1970), le canton de North Gower a présenté sa propre requête en vertu des art. 135, 136 et 137 afin de faire établir les droits respectifs des parties sur l'actif en question. Par une ordonnance interlocutoire en date du 5 mai 1970, la Commission municipale de l'Ontario a enjoint à la Municipalité régionale de remettre aux municipalités regroupées un inventaire de l'actif et du passif en question. Par une requête en date du 1^{er} novembre 1973, le canton de Nepean a demandé à la Commission municipale de l'Ontario d'établir, en vertu de l'art. 137, les droits de Nepean et des autres municipalités regroupées dans les organisations municipales dissoutes. En conséquence, les requêtes présentées à la Commission municipale par les deux municipalités regroupées demandaient à la Commission de procéder à la régularisation de l'actif et du passif des municipalités par suite de la dissolution du comté et de trancher les questions connexes relatives aux services de voirie en application des art. 135, 136 et 137.

A la présentation de ces requêtes en décembre 1974, la ville d'Ottawa a demandé à la Commission de formuler un exposé de cause devant la Cour divisionnaire relativement aux pouvoirs de la Commission en vertu de l'art. 137 de la Loi et, devant le refus de la Commission d'accéder à cette demande et sa décision de fixer une date pour l'audition de ces requêtes, la Municipalité régionale a intenté des procédures devant la Cour divisionnaire par voie de requête visant à obtenir:

- [TRADUCTION] a) une déclaration que l'actif et le passif du comté de Carleton ont été transmis à la Municipalité régionale à compter du 1^{er} janvier 1969; et,

- (b) for an order prohibiting the hearing by the Municipal Board of the applications by the area municipalities determining the interests of the area municipalities in the assets of the County of Carleton, the Eastview Suburban Roads Commission and the Ottawa Suburban Roads Commission.

In fact the issue before the Divisional Court was narrowed by the consent of all parties to the question of the jurisdiction of the Board with reference to the assets and liabilities of the former County of Carleton. All parties from that time forward have been in agreement that the Municipal Board has jurisdiction under the aforementioned sections of the statute with reference to the adjustment of the assets and liabilities in relation to the dissolution of the local boards of health and the suburban roads commissions, and the removal of the Township of Cumberland from the United Counties. The sole issue remaining before the Divisional Court and now before this Court is the jurisdiction of the Board, consequent upon the dissolution of the County of Carleton, upon an application being made under s. 137 concerning the assets and liabilities of the former County.

The Divisional Court, in response to the application by the Regional Municipality, issued the following order:

1. IT IS DECLARED THAT the assets of the County of Carleton, The Eastview Suburban Roads Commission and The Ottawa Suburban Roads Commission as they existed on the 31st day of December 1968 vested in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton on the first day of January 1969 pursuant to the Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, S.O. 1968, c. 115, sections 154, 155 and 156 (now R.S.O. 1970, c. 407) sections 135, 136 and 137), and that an order of the Ontario Municipal Board was not a condition precedent to that vesting;
2. IT IS ORDERED THAT the Ontario Municipal Board be prohibited from proceeding with any application for an order to determine the interest of any of the area municipalities in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton in the assets of the County of Carleton, but without prejudice to the right of the said Board to deal with matters of compensation relating to the dissolution of local boards of health and suburban roads commissions.

- b) une ordonnance qui interdise à la Commission municipale d'entendre les requêtes présentées par les municipalités regroupées afin d'établir les droits des municipalités regroupées sur l'actif du comté de Carleton, de l'Eastview Suburban Roads Commission et de l'Ottawa Suburban Roads Commission.

En réalité, la question soumise à la Cour divisionnaire a été, du consentement de toutes les parties, restreinte à la compétence de la Commission relativement à l'actif et au passif de l'ancien comté de Carleton. A compter de ce moment, toutes les parties ont convenu que la Commission municipale avait compétence en vertu des dispositions susmentionnées de la loi relativement aux opérations de régularisation de l'actif et du passif par suite de la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie et du retrait du canton de Cumberland des comtés unis. La seule question en litige devant la Cour divisionnaire et la présente Cour porte sur la compétence de la Commission par suite de la dissolution du comté de Carleton et d'une requête présentée en vertu de l'art. 137 relativement à l'actif et au passif de l'ancien comté.

En réponse à la requête de la Municipalité régionale, la Cour divisionnaire a délivré l'ordonnance suivante:

- [TRADUCTION] 1. IL EST DÉCLARÉ QUE l'actif du comté de Carleton, de l'Eastview Suburban Roads Commission et de l'Ottawa Suburban Roads Commission au 31 décembre 1968 a été transféré à la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton le 1^{er} janvier 1969 en vertu des articles 154, 155 et 156 de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, S.O. 1968, chap. 115, (maintenant R.S.O. 1970, chap. 407, articles 135, 136 et 137) et que la délivrance d'une ordonnance par la Commission municipale de l'Ontario n'était pas une condition préalable de ce transfert;
2. IL EST INTERDIT à la Commission municipale de l'Ontario d'entendre aucune requête visant à faire déterminer les droits d'une municipalité regroupée de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton sur l'actif du comté de Carleton, sans préjudice du droit de ladite commission d'établir l'indemnité payable par suite de la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie.

3. IT IS ORDERED THAT there be no award as to costs.

All parties had effectively agreed to the issuance of para. one and none of the parties opposed its issuance by the Divisional Court or now ask that this part of the order be struck out. With reference to para. one, it is noted that in the Divisional Court O'Leary J., in discussing the role of the Municipal Board under s. 135(2), observed in passing that:

One would have thought that no such application [to the Board] was necessary because of the wording of s. 135(2) ...

In the majority judgment, the late Mr. Justice Garrett observed:

It seems to be clear that the assets of the old County of Carleton were vested in the Region by virtue of the passing of the Act and that such vesting is not dependent on any order of The Ontario Municipal Board.

Wilson J., speaking on behalf of the majority of the Court of Appeal, stated with reference to the meaning of these opening words in s. 135(2):

I concur in the view expressed by Mr. Justice O'Leary that these opening words have reference to the adjustment powers of the Board under s. 137(1) ...

I can find no such expression of view by Mr. Justice O'Leary in his dissent although it may well be inherent from his above-quoted observation with reference to there being no need for an order by the Municipal Board as a condition precedent to the operation of s. 135. Recognizing that some meaning must, wherever possible, be attributed to all words in a statute, it would appear that either the opening words of subs. (2) refer to a condition precedent in the form of a Board order, or they refer to an order of the Municipal Board made under some other provision in the Act. The former meaning is most unlikely and unrealistic. The Legislature, having dissolved the County under subs. (1) and having provided by subs. (2) that the assets of the dissolved County become the assets of the new governmental entity (the Regional Corporation) would not without the clearest words have made such disposition of assets and liabilities subject to the order of a third party unguided by any

3. IL N'Y AURA aucune adjudication de dépens.

Toutes les parties étaient effectivement d'accord en ce qui concerne le par. 1 et aucune d'entre elles ne s'y est opposée et n'a demandé sa radiation. Au sujet du par. 1, le juge O'Leary de la Cour divisionnaire a dit, relativement au rôle de la Commission municipale en vertu du par. 135(2):

[TRADUCTION] On aurait pu penser, vu le texte du par. 135(2), qu'aucune requête de ce genre (adressée à la Commission) n'était nécessaire ...

Dans le jugement de la majorité, feu le juge Garrett a fait remarquer:

[TRADUCTION] Il semble clair que l'actif de l'ancien comté de Carleton a été transféré à la Municipalité régionale par l'adoption même de la Loi et que ce transfert ne dépend d'aucune ordonnance de la Commission municipale de l'Ontario.

Parlant au nom de la majorité de la Cour d'appel, le juge Wilson a déclaré au sujet du sens de la réserve au début du par. 135(2):

[TRADUCTION] Je partage l'opinion du juge O'Leary selon laquelle cette réserve renvoie aux pouvoirs de la Commission de procéder à des opérations de rajustement en vertu du par. 137(1) ...

Je ne retrouve pas cette opinion dans la dissidence du juge O'Leary, quoiqu'elle puisse fort bien découler de la remarque précitée selon laquelle une ordonnance de la Commission municipale ne constituait pas une condition préalable de l'application de l'art. 135. Reconnaisant le principe selon lequel tous les termes d'une loi doivent, autant que possible, avoir un sens, il semble que le début du par. (2) renvoie soit à une condition préalable prenant la forme d'une ordonnance de la Commission, soit à une ordonnance de la Commission municipale rendue en vertu d'une autre disposition de la Loi. La première interprétation est des plus improbables et irréalistes. Ayant, au par. (1), dissous le comté et prévu, au par. (2), que l'actif du comté dissous devenait l'actif de la nouvelle administration (la Municipalité régionale), la législature n'aurait pas, sans employer des termes très clairs, assujetti ce transfert de l'actif et du passif à une ordonnance d'un tiers qui n'est guidé par

standard or directives in the subsection. It is therefore reasonable to conclude that the reference in s. 135(2) is to the power given to the Board under s. 137(2) to settle any doubt as to whether a particular asset or liability is vested in the Regional Corporation by reason of the operation of this statute. It may be as well that the reference in s. 135(2) is to the adjusting powers granted to the Board under s. 137(1) (which incorporates s. 14 of *The Municipal Act* as discussed below) with reference to the adjustment of assets and liabilities "between the municipalities including counties ... as the Board may consider equitable". However, the adjusting powers in s. 137(1) refer to the consequences of the vesting or devolution of assets under s. 135 and would not appear to affect the title of the Regional Corporation to the assets. Section 137(2) does, however, give the Board an express power to resolve any doubt as to whether particular assets vested in the Regional Corporation by reason of the happening of the events described in s. 137(1), which includes the dissolution of the County, the removal of the Township of Cumberland from the United Counties, and the dissolution of the local boards of health and the roads commissions. While the statute does not create any role for the Divisional Court in the process of vesting assets from one governmental unit to another, the Divisional Court has done no more than make a declaration as to the meaning of s. 135(2) and in doing so, that Court has avoided any positive assertion as to the Board's powers in connection with the other sections of the Act mentioned in the order.

The Ontario Court of Appeal (Jessup J.A. dissenting) dismissed an appeal from the judgment of the Divisional Court. Wilson J.A., with whom MacKinnon J.A. concurred, stated:

I think that in so holding the majority of the Divisional Court have given effect to the distinction between horizontal amalgamation and vertical amalgamation and I would respectfully concur with their analysis. There is, in my view, nothing in the Act to suggest that the individual Townships are each bringing their respective shares of the County of Carleton assets into regional government. Indeed, s. 135 of the Act in subsection (1) dissolves the County and in subsection (2) states that the assets and liabilities of the County [my emphasis] become the assets and liabilities of the Region. It is a

aucune norme ou ligne directrice énoncée au paragraphe. Il est donc raisonnable de conclure que le par. 135(2) se réfère au pouvoir qu'a la Commission en vertu du par. 137(2) de trancher toute question litigieuse quant à savoir si un bien ou une dette revient à la Municipalité régionale aux termes de cette loi. Il se peut également que le par. 135(2) renvoie au pouvoir de procéder à des opérations de régularisation conféré à la Commission au par. 137(1) (qui insère l'art. 14 de *The Municipal Act* que j'analyse plus loin) relativement à l'actif et au passif «des municipalités, y compris les comtés, que la Commission estime équitable d'effectuer». Cependant, les pouvoirs de régularisation prévus au par. 137(1) ont trait aux conséquences du transfert ou de la remise de l'actif en vertu de l'art. 135 et ne semblent pas s'appliquer au droit de la Municipalité régionale sur l'actif. Par contre, le par. 137(2) confère expressément à la Commission le pouvoir de dissiper tout doute quant à savoir si un bien revient à la Municipalité régionale par suite de la réalisation d'un des événements décrits au par. 137(1), ce qui comprend la dissolution du comté, le retrait du canton de Cumberland des comtés unis et la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie. Même si la loi ne confère aucun rôle spécifique à la Cour divisionnaire relativement aux procédures de transfert de l'actif d'une unité gouvernementale à l'autre, la Cour divisionnaire s'est uniquement prononcée sur le sens du par. 135(2) et, ce faisant, elle a évité toute déclaration positive quant aux pouvoirs de la Commission relativement aux autres articles de la Loi mentionnés dans l'ordonnance.

La Cour d'appel de l'Ontario (le juge Jessup étant dissident) a rejeté l'appel du jugement de la Cour divisionnaire. Le juge Wilson, dont l'opinion a été partagée par le juge MacKinnon, a dit:

[TRADUCTION] A mon avis, par cette conclusion, la majorité de la Cour divisionnaire a appliqué la distinction entre la fusion horizontale et la fusion verticale et, avec égards, je suis d'accord avec son analyse. Rien dans la Loi ne permet de dire que chaque canton transfère sa part respective des biens du comté de Carleton à l'administration régionale. En réalité, le par. (1) de l'art. 135 de la Loi dissout le comté et le par. (2) précise que l'actif et le passif du comté [c'est moi qui souligne] deviennent l'actif et le passif de la Municipalité régionale. Ce transfert s'effectue en une seule étape et non en

one-step transference of assets, not a two-step transference. The assets and liabilities do not go from the County to the Townships to the Region. They go from the County to the Region. Accordingly, it would be completely inappropriate to state that the Townships were not to be entitled to compensation. How could they be so entitled? There was no break-up of the County assets among them nor did they themselves have any status as of the date of the dissolution of the County. They had already been melded into the body corporate of the Region under s. 2(1) of the Act.

I accept the submission made by Mr. Smith on behalf of the Region that the powers conferred on the Board in s. 137(1) of the Act by the incorporation into it by reference of sub-clauses (a), (b) and (d) of s. 14(11) of *The Municipal Act* must be construed in their contextual framework in *The Municipal Act*. They can be used only where there is horizontal amalgamation or annexation with a resultant deprivation of assets.

Wilson J.A. in using the expression "They had already been melded into the body corporate of the Region" apparently refers to the area municipalities rather than to the assets of the County. The area municipalities of course were not "melded" or "amalgamated". Their respective inhabitants were "constituted" as a body corporate under the name of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton. The townships, villages and cities continued in existence although their powers and functions may have been varied in the new organization.

Jessup J.A. would have allowed the appeal for the reasons given by O'Leary J., dissenting, in the Divisional Court who stated in part:

I would have thought that once the applicant conceded that the area municipalities could invoke the powers of the Ontario Municipal Board under section 14(11) in regard to the dissolution of local boards of health and suburban roads commissions, that the applicant would also have to agree that the area municipalities could invoke the powers of the Municipal Board in regard to the assets formerly owned by the County of Carleton, since the right of the said municipalities to do either is contained in the same words, in the same section, namely, section 137(1) of *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*.

deux étapes. Les éléments d'actif et de passif du comté ne passent pas par les cantons avant d'aller à la Municipalité régionale. Ils passent directement du comté à la Municipalité régionale. En conséquence, il serait tout à fait inexact de dire que les cantons n'avaient pas le droit d'être indemnisés. Comment pourraient-ils avoir un tel droit? Il n'y a eu entre-eux aucun partage des éléments d'actif du comté et ils n'avaient aucune qualité pour agir au moment de la dissolution du comté. Aux termes du par. 2(1) de la Loi, ils avaient déjà été intégrés à la Municipalité régionale.

J'accepte l'argument de M^e Smith au nom de la Municipalité régionale selon lequel il faut interpréter en tenant compte du contexte de *The Municipal Act* les pouvoirs conférés à la Commission au par. 137(1) de la Loi par l'insertion des al. a), b) et d) du par. 14(11) de *The Municipal Act* au moyen d'un renvoi. Ces pouvoirs ne peuvent être exercés qu'en cas de fusion ou d'annexion horizontale provoquant une dépossession d'actifs.

Par l'expression «ils avaient déjà été intégrés à la municipalité régionale», le juge Wilson semble se référer aux municipalités regroupées plutôt qu'à l'actif du comté. Il est bien évident que les municipalités regroupées n'ont pas été «intégrées» ni «fusionnées». Leurs habitants respectifs ont été «constitués» en une entité juridique appelée Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Les cantons, villages et villes ont conservé leur existence même si leurs pouvoirs et responsabilités ont pu être modifiés dans la réorganisation.

Le juge Jessup aurait accueilli l'appel pour les mêmes motifs que ceux que le juge O'Leary de la Cour divisionnaire a exprimés dans sa dissidence; ce dernier avait notamment dit:

[TRADUCTION] J'aurais pensé que si elle admettait que les municipalités regroupées pouvaient demander à la Commission municipale de l'Ontario d'exercer les pouvoirs que lui confère le par. 14(11) relativement à la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie, la requérante devait également admettre que les municipalités regroupées pouvaient demander à la Commission municipale d'exercer ses pouvoirs relatifs à l'actif de l'ancien comté de Carleton puisque le droit desdites municipalités de demander l'exercice de l'un ou l'autre de ces pouvoirs est prévu par les mêmes termes, dans le même paragraphe, savoir le par. 137(1) de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*.

The applicant argued that the Municipal Board only has powers to adjust assets under section 14(11) of *The Municipal Act* where there has been made to it an application for amalgamation of municipalities or for annexation of the whole or part of one municipality to another under section 14(2) of *The Municipal Act*; and that the Municipal Board not having before it any such application, it has no power under section 14(11) to adjust assets "in relation to the dissolution of the County of Carleton" in spite of the existence of those words in section 137(1) of *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*. If that argument were valid, the Municipal Board would not have the power to adjust assets in regard to the dissolution of local boards of health and suburban roads commissions, and yet it is conceded by the applicant the Municipal Board does have such power.

The issue before this Court is whether or not the Divisional Court and the Court of Appeal erred in ordering that the Municipal Board be prohibited from entertaining applications by the townships for an adjustment of assets and liabilities upon the dissolution of the County of Carleton. The issue turns on the interpretation of s. 137 of the Act.

The interpretative difficulty arising under s. 137(1) relates to how much of s. 14 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, (having regard to comments in the foregoing paragraphs) is made applicable by the incorporating reference. Section 14 of *The Municipal Act* is in that part of that Act headed "Alteration of Boundaries", and subs. (2) refers only to applications to the Municipal Board for an order by that Board amalgamating municipalities or annexing to a municipality the whole or part of another municipality. Subsection 11(a), (b) and (d), to which reference is made in the incorporating section of the Ottawa-Carleton statute, s. 137, provides as follows:

(11) The Municipal Board may, by any order made pursuant to an application under this section or by subsequent order or orders,

(a) make all such adjustments of assets and liabilities as between the municipalities, including counties, affected by any such order as may be agreed upon or, in default of agreement, as the Board may consider equitable;

La requérante prétend que le par. 14(11) de *The Municipal Act* n'habilite la Commission municipale à régulariser l'actif que lorsqu'elle est saisie d'une requête visant la fusion de municipalités ou l'annexion de la totalité ou d'une partie d'une municipalité à une autre en vertu du par. 14(2) de *The Municipal Act*; et qu'en l'absence d'une telle requête, la Commission municipale n'a pas le pouvoir prévu au par. 14(11) de régulariser l'actif «relativement à la dissolution du comté de Carleton» malgré la présence de ces termes au par. 137(1) de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*. Si cet argument était valide, la Commission municipale n'aurait pas le pouvoir de procéder aux opérations de régularisation de l'actif par suite de la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie; la requérante reconnaît cependant que la Commission municipale possède ce pouvoir.

Il s'agit donc de déterminer si la Cour divisionnaire et la Cour d'appel ont commis une erreur en interdisant à la Commission municipale d'entendre les requêtes des cantons en vue de régulariser l'actif et le passif par suite de la dissolution du comté de Carleton. La solution de ce litige dépend de l'interprétation de l'art. 137 de la Loi.

La difficulté d'interprétation que pose le par. 137(1) porte sur la question de savoir jusqu'à quel point l'insertion par renvoi rend applicable l'art. 14 de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, (compte tenu des commentaires qui précèdent). L'article 14 de *The Municipal Act* figure dans une partie de la Loi intitulée [TRADUCTION] «Modification des limites territoriales» et le par. (2) renvoie uniquement à des requêtes présentées à la Commission municipale afin d'obtenir une ordonnance en vue de fusionner des municipalités ou d'annexer à une municipalité la totalité ou une partie d'une autre municipalité. Les alinéas (11)a), b) et d) insérés par renvoi dans l'art. 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton disposent:

[TRADUCTION] (11) La Commission municipale peut, par une ordonnance édictée à la suite d'une requête présentée en vertu du présent article ou par une ordonnance subséquente,

a) procéder à toutes les opérations de régularisation de l'actif et du passif des municipalités visées par une telle ordonnance, y compris les comtés, dont il sera convenu ou, à défaut d'accord, aux opérations que la Commission estime équitable d'effectuer;

(b) create, amalgamate or dissolve such local boards and make such adjustments of assets and liabilities of local boards as may be agreed upon or, in default of agreement, as the Board may consider equitable;

b) créer, fusionner ou dissoudre les services locaux et procéder aux opérations de régularisation de l'actif et du passif des services visés dont il sera convenu ou, à défaut d'accord, aux opérations que la Commission estime équitable d'effectuer;

. . . .

. . . .

(d) appoint one or more referees, who shall have all the powers mentioned in section 52 of *The Ontario Municipal Board Act*, to inquire into and report to the Board upon the adjustments of assets and liabilities and of rights, claims, liabilities and obligations referred to in clauses a, b and c, or any of them, the report to be filed with the Board within such time as the Board may from time to time allow, and the Board shall consider the report and may hear such representations with respect thereto as it may see fit and may adopt, vary or amend the report or refer it back to the referee or referees for further consideration, and the order of the Board adopting the report or varying or amending the report is final and conclusive and not open to question or appeal and is binding upon all municipalities and local boards affected thereby;

d) nommer un ou plusieurs arbitres ayant les pouvoirs mentionnés à l'article 52 de *The Ontario Municipal Board Act*, pour faire enquête et rapport à la Commission sur les opérations de régularisation de l'actif et du passif et sur les droits, réclamations, dettes et obligations mentionnées aux alinéas a), b) et c); le rapport doit être déposé auprès de la Commission dans le délai que cette dernière peut fixer et la Commission, après étude du rapport, peut, à sa discrétion, entendre les observations s'y rapportant et adopter, modifier ou amender le rapport ou le renvoyer aux arbitres pour qu'ils étudient plus amplement la question, et l'ordonnance de la Commission adoptant, modifiant ou amendant le rapport est finale et non susceptible de contestation ou d'appel et lie toutes les municipalités et tous les services locaux concernés;

The incorporation by reference of a segment of another statute is always fraught with danger and difficulty. For example, these clauses were included in s. 14 because of the nature of the orders the Board is qualified to issue under that section and so the introduction to subs. (11) states in part that the Board may, in connection with "an order made pursuant to an application under this section", make the adjustments as described. Section 14 orders are limited by subs. (2) thereof to orders for amalgamation of or annexation to, municipalities. Neither of these actions were undertaken in this statute (except possibly that taken with reference to the Township of Cumberland) and in any case the action taken was done by the Legislature itself and not by order of the Board. Consequently, the reference in clause (a) to an "order" in the phrase "by any such order" must be adapted to the statutory pattern of *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act* and hence must be taken to refer to the legislative action bringing into being the Regional Corporation and bringing about the inclusion therein of the Township of Cumberland, and the dissolution of the County and the dissolution of the boards of health and roads commissions. To read the statute otherwise would, as

L'insertion par renvoi d'une partie d'une autre loi présente toujours un danger et des difficultés. Par exemple, ces alinéas ont été insérés à l'art. 14 à cause de la nature des ordonnances que la Commission est habilitée à rendre en vertu de cet article, ce qui explique l'insertion du par. (11) qui dispose notamment que la Commission peut, relativement à «une ordonnance édictée à la suite d'une requête présentée en vertu du présent article», procéder aux opérations de régularisation décrites. Les ordonnances rendues en vertu de l'art. 14 sont, aux termes du par. (2) de cet article, limitées à des questions de fusion ou d'annexion de municipalités. Aucune de ces mesures n'a été prise en vertu de cette loi (sauf peut-être la mesure prise à l'égard du canton de Cumberland) et, quoi qu'il en soit, la mesure a été prise par la législature elle-même et non par une ordonnance de la Commission. Il faut adapter au contexte de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act* la mention d'«ordonnance» dans l'expression «par une telle ordonnance» à l'al. a) et, en conséquence, il faut considérer qu'elle se rapporte à la mesure législative dont l'effet est de créer la Municipalité régionale, d'y inclure le canton de Cumberland et de dissoudre le comté et les services d'hygiène et

Justice O'Leary stated in the Divisional Court, be to reduce the powers incorporated by reference in s. 137 to nothing or nearly nothing.

The appellants have strenuously argued that the incorporation by reference of the above-mentioned three clauses of subs. (11) of s. 14 of *The Municipal Act* into this statute through s. 137(1) necessarily results in a jurisdiction in the Board to adjust the assets and liabilities amongst and between the participating governmental entities so as to compensate the contributory area municipalities for the vesting of the County assets, to the acquisition of which they have contributed, in the Regional Corporation. The respondents, on the other hand, submit that the incorporating reference (except in respect of the roads commissions and the health boards) must be limited to the type of application which may be brought under s. 14(2), that is annexations and amalgamations.

It is patently inconsistent to interpret the reference to s. 14(11) as including any more than subparas. (a), (b) and (d) for the simple reason that subs. (11) itself is prefaced by a reference to an order made pursuant to s. 14 which by subs. (2) is limited to amalgamation and annexation orders, neither of which occur under s. 137 or the Act of which it forms a part. I therefore conclude that the referential incorporation is restricted entirely to the provision of subclauses (a), (b) and (d), without the qualifying or delimiting words in the introduction to subs. (11). The subsection provides for the "exercise" by the Board of the enumerated powers with reference to those matters set out in the balance of s. 137(1) of the Act: the dissolution of the County of Carleton; the removal of the Township of Cumberland from the United Counties; and the dissolution of the local boards of health and suburban roads commissions.

I am not persuaded by the argument that the area municipalities, prior to the passage of *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, 1968* (Ont.) had no interest, legal or equitable, in the assets of the County and could, therefore, have no claim for compensation when those assets vested in the Regional Municipality. In my opin-

de voirie. Toute autre interprétation aurait l'effet, comme l'a souligné le juge O'Leary de la Cour divisionnaire, de réduire à rien ou presque rien les pouvoirs insérés par renvoi à l'art. 137.

Les appelantes soutiennent que cette insertion des trois alinéas du par. (11) de l'art. 14 de *The Municipal Act* dans cette loi par le par. 137(1) confère nécessairement compétence à la Commission pour procéder aux opérations de régularisation de l'actif et du passif des entités administratives visées afin d'indemniser les municipalités regroupées pour le transfert à la Municipalité régionale des biens du comté qu'elles avaient contribué à acheter. D'autre part, les intimées prétendent que l'insertion par renvoi (sauf dans le cas des services d'hygiène et de voirie) doit être restreinte au type de requête qui peut être présentée en vertu du par. 14(2), c.-à-d. les cas d'annexion et de fusion.

Il est manifestement illogique de considérer que le renvoi au par. 14(11) introduit plus que les al. a), b) et d) pour la simple raison que le par. (11) lui-même est précédé d'un renvoi à une ordonnance édictée en vertu de l'art. 14, ordonnance qui, aux termes du par. (2), ne peut porter que sur des fusions et annexions auxquelles ni l'art. 137 ni la Loi dont il fait partie ne s'appliquent. Je conclus donc que l'insertion par renvoi est entièrement restreinte aux al. a), b) et d), sans les termes restrictifs ou limitatifs employés au début du par. (11). Le paragraphe autorise la Commission à «exercer» les pouvoirs énoncés relativement aux objets énumérés à la fin du par. 137(1) de la Loi: la dissolution du comté de Carleton, le retrait du canton de Cumberland des comtés unis et la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie.

Je ne peux retenir l'argument selon lequel les municipalités regroupées ne détenaient, avant l'adoption de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, 1968* (Ont.), aucun droit en vertu de la loi ou en *equity* dans l'actif du comté et ne pouvaient, en conséquence, réclamer aucune indemnité lorsque cet actif a été transféré à la

ion, the position of the area municipalities does not rest upon any legal or equitable interest of a proprietary nature. The right sought to be asserted by the area municipalities arises under s. 14 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, incorporated into the Ottawa-Carleton statute by s. 137, and it is a right to seek an adjustment of assets to ensure an equitable contribution to the assets of the new Regional Municipality by the area municipalities. Adjustment in this context is a broader term than compensation and, in my view, gives the Municipal Board power to make such orders as may be required to ensure an equitable contribution from the component parts of the new Regional Municipality.

I move now to the next part of s. 137(1) in order to ascertain the range of the Board's jurisdiction or authority in which it might apply the powers flowing from clauses (a), (b) and (d) as drawn from *The Municipal Act*. It is said by the appellants that, where the Legislature intended that there be no compensation on the transfer of assets and liabilities, the Act so provides. It follows, it is contended, that silence reveals an intent to provide for compensation and that the Board is authorized to determine such compensation under s. 137(1). There are indeed five such provisions in the Act. In s. 31(b) of the 1968 statute (not repeated in the R.S.O.) provision is made for the transfer by the area municipalities to the Regional Corporation of all mechanical and other equipment used for assessment purposes if requested by the Regional Corporation. The section expressly provides that this shall be "without compensation". Section 27(3) vests in the Regional Corporation all water works and related equipment, all without "compensation or damages". The same provision is found in s. 31(5)(a) with reference to water courses assumed by the Regional Corporation; and a like provision is found in s. 64(1)(a) with reference to roads assumed by the Regional Corporation in an area municipality. In s. 80(1), the Island Lodge and Geriatric Centre is vested in the Regional Corporation without compensation to the former owner, the City of Ottawa. In each of these cases, the property in question was in effect trans-

Municipalité régionale. A mon avis, la position des municipalités regroupées ne dépend pas d'un droit en vertu de la loi ou en *equity* de la nature d'un droit de propriété. Le droit revendiqué par les municipalités regroupées résulte de l'art. 14 de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, inséré par l'art. 137 dans la loi concernant Ottawa-Carleton; il s'agit du droit de demander la régularisation de l'actif de façon que les contributions des municipalités regroupées à l'actif de la nouvelle municipalité régionale soient équitables. Dans ce contexte, le mot régularisation a un sens plus large que le mot indemnité et, à mon avis, il habilite la Commission municipale à rendre les ordonnances qu'elle estime appropriées afin de répartir équitablement les contributions des municipalités qui forment la nouvelle municipalité régionale.

J'en viens maintenant à l'autre partie du par. 137(1) afin d'établir l'étendue de la compétence de la Commission ou des pouvoirs qu'elle peut exercer en vertu des al. a), b) et d) de *The Municipal Act*. Selon les appelantes, lorsque la législature ne veut pas que le transfert de l'actif et du passif donne lieu à une indemnité, la Loi l'exprime clairement. Il s'ensuit donc, à leur avis, que le silence de la Loi révèle une intention de prévoir une indemnité et que la Commission est habilitée à établir cette indemnité en vertu du par. 137(1). La Loi contient effectivement cinq dispositions en ce sens. L'alinéa 31b) de la Loi de 1968 (non reproduit dans les R.S.O.) prévoit le transfert par les municipalités regroupées à la Municipalité régionale, sur demande de cette dernière, de tout l'équipement mécanique et autre utilisé à des fins d'évaluation. Cet article prévoit expressément que ce transfert ne donne lieu à [TRADUCTION] «aucune indemnité». Le paragraphe 27(3) transfère à la Municipalité régionale l'usine de distribution d'eau et tout l'équipement connexe sans [TRADUCTION] «indemnité ou dédommagement». On retrouve la même disposition à l'al. 31(5)a) au sujet des cours d'eau pris en charge par la Municipalité régionale; l'al. 64(1)a) contient une disposition semblable relativement aux routes d'une municipalité regroupée prises en charge par la Municipalité régionale. Aux termes du par. 80(1), l'Island Lodge et le Geriatric Centre sont transférés à la Municipalité régionale sans que l'ancienne propriétaire, la ville

ferred from an area municipality to the regional corporation. Where such a transfer occurs between existing and continuing governmental units, it might be assumed that compensation to the transferor would be paid by the transferee. Furthermore, title to the actual asset in question was in the area municipality which contributed that asset to the Regional Corporation upon the operation of the vesting provision. Compensation might, in such circumstances, be considered the rule rather than the exception, and one might even expect to find in such an enactment provision for compensation. It would appear that the Legislature, in considering these aspects of the matter was moved to expressly rule out compensation.

The condition of the assets of the County is in law entirely different. The County is not a continuing corporation or governmental unit and is not in the ordinary sense of the term the transferor of the assets. There is no continuing recipient for any compensation which might arise by adjustment, payment or otherwise. The title to the assets in question was admittedly in the name of the County and not in the area municipalities. The area municipalities had no right in law to call for a transfer or otherwise to dispose of these assets with or without the dissolution of the County. The area municipalities had two connections with the assets. Firstly, they contributed financially to their acquisition by the County, and secondly, the assets were used by the County in the provision of services or utilities to the ratepayers in the area municipalities as well as to the public at large in those instances where that general public had recourse to the territory comprised in the Counties. There is nothing to be gained by analogizing between the area municipalities in their relationship to the County, and shareholders in a corporation and their relationship to the corporation. If there were any useful application of any such analogy, the Legislature in the clearest terms has taken pains to ignore it. I do not derive any assistance therefrom in the determination of the Municipal Board's authority under s. 137 from the presence of compensation denials in other sections of the Act. Furthermore if this approach be valid, the Board

d'Ottawa, ne soit indemnisée. Dans chaque cas, le bien en question était effectivement transféré d'une municipalité regroupée à la Municipalité régionale. Quand un tel transfert se produit entre des unités administratives préexistantes et maintenues, on peut présumer que le cédant a le droit d'être indemnisé par le cessionnaire. En outre, le titre de propriété de chaque bien appartenait à la municipalité regroupée qui a transmis le bien à la Municipalité régionale en conformité de la disposition prévoyant le transfert. Dans un tel cas, l'indemnité devient la règle plutôt que l'exception et on pourrait même s'attendre à retrouver une disposition précise prévoyant le versement d'une indemnité. Il semble qu'après avoir considéré tous les aspects de cette question, la législature a expressément décidé d'exclure toute indemnité.

La situation de l'actif du comté est, en droit, totalement différente. Le comté ne constitue pas une entité juridique ou administrative maintenue en existence et il n'est pas, au sens ordinaire du terme, le cédant des biens. Il ne subsiste aucun bénéficiaire de l'indemnité qui pourrait être versée par suite d'une régularisation, d'un paiement ou autrement. Il est admis que le titre de propriété des biens en question était au comté et non aux municipalités regroupées. Les municipalités regroupées n'avaient, juridiquement, aucun droit d'exiger le transfert des biens ou d'en disposer autrement, peu importe que le comté ait été dissous ou non. Les municipalités regroupées avaient un double lien avec les biens. Premièrement, elles avaient financièrement contribué à leur acquisition par le comté et, deuxièmement, les biens étaient utilisés par le comté afin de desservir les contribuables dans les municipalités regroupées aussi bien que le public en général lorsque ce dernier pénétrait sur le territoire des comtés. On ne saurait assimiler la relation entre les municipalités regroupées et le comté à celle des actionnaires d'une compagnie. Même si on le pouvait, il est clair que la législature a délibérément méconnu cette analogie dans les termes les plus clairs. Il s'ensuit donc que les autres dispositions de la Loi interdisant toute indemnité ne m'aident aucunement à établir l'étendue de la compétence de la Commission municipale en vertu de l'art. 137. En outre, si cette façon de voir était la bonne, la Commission n'au-

would have no jurisdiction with regard to the other dissolutions mentioned in s. 137(1), but all parties concede that the Board has jurisdiction in those instances.

Counsel for the respondent Regional Municipality urged a reading of s. 137(1) on the basis that punctuation should be inserted so as to divide it into two rather than three segments, the first dealing with the removal of the Township of Cumberland and the second with the dissolution of the local boards. Such a reading puts a strain on the plain language employed by the Legislature and in order to breathe meaning into all words and expressions employed by the draftsman, the subsection should be read as making the powers of clauses (a), (b) and (d) available to the Board in respect of their action resulting from the dissolution of the County, the removal of Cumberland, and the dissolution of the local boards. To do otherwise is to read the subsection as though the words "in relation to the dissolution of the County" were not present. Such a reading would also empower the Board to exercise such discretion with reference to the last two dissolutions mentioned in the subsection but not with reference to the dissolution first mentioned.

The Ontario Municipal Board in discussing the adjustment of assets consequent upon a municipal reorganization occurring in the County of York prior to *The Municipality of Metropolitan Toronto Act*, 1953 (Ont.), c. 73, described the interest of the ratepayers as follows:

Turning to the larger question of a general adjustment of assets and liabilities with respect to the assets to be taken over by the Metropolitan Council in the foregoing proposals, it is the considered opinion of the board, as previously stated in the specific proposals, that these assets should be taken over and operated for the benefit of the entire area without adjustment except for the assumption of outstanding indebtedness. In the board's opinion, the true nature of these assets is often misunderstood. Although they have been built and financed by the various individual municipalities and their local boards, they are not in a legal sense the property of the residents or ratepayers for the time being resident within the municipality where the assets are located. They are, in every sense of the word, public property and are held

rait pas compétence relativement aux autres dissolutions mentionnées au par. 137(1), mais toutes les parties admettent que la Commission est compétente dans ces cas.

L'avocat de la Municipalité régionale intimée soutient qu'il faut lire le par. 137(1) en y insérant un signe de ponctuation qui divise le texte en deux parties au lieu de trois; la première partie porterait sur le retrait du canton de Cumberland et la seconde sur la dissolution des services locaux. Une telle interprétation déforme le sens des mots employés par la législature; pour que tous les mots et expressions utilisés par le rédacteur aient un sens, il faut y lire que le paragraphe accorde à la Commission les pouvoirs énoncés aux al. a), b) et d) à l'égard des conséquences de la dissolution du comté, du retrait de Cumberland et de la dissolution des services locaux. Interpréter le paragraphe autrement équivaut à méconnaître les mots «relativement à la dissolution du comté». En outre, une telle interprétation habiliterait la Commission à exercer son pouvoir discrétionnaire à l'égard des deux dissolutions mentionnées à la fin du paragraphe mais non à l'égard de la dissolution mentionnée en premier lieu.

Voici en quels termes la Commission municipale de l'Ontario a décrit les droits des contribuables dans le cadre de la régularisation de l'actif par suite de la réorganisation municipale du comté de York avant l'adoption de *The Municipality of Metropolitan Toronto Act*, 1953 (Ont.), chap. 73:

[TRADUCTION] Sur la question plus large de la régularisation générale de l'actif et du passif en ce qui concerne les biens pris en charge par le Conseil métropolitain en conformité des recommandations précédentes, la Commission estime, comme elle l'a déjà indiqué dans les recommandations particulières, que ces biens devraient être pris en charge et exploités pour le bénéfice de toute la région sans régularisation sauf en ce qui concerne les dettes en souffrance. La Commission constate que la véritable nature de ces biens est souvent mal comprise. Même s'ils ont été construits et payés par les diverses municipalités et leurs services locaux, ils n'appartiennent pas, au sens juridique du terme, aux habitants ou aux contribuables pendant qu'ils résident dans la municipalité où se trouvent les biens. Il s'agit de biens

in trust for the use and benefit of the present and future residents of the area within the jurisdiction of the local authority. But that area has no fixed and predetermined limits and it may be indefinitely enlarged or included with other areas for the purposes of local government at the will of the legislature. The municipal government is, after all, a government and not a commercial corporation which can wind up its affairs, sell its assets and distribute the proceeds among its shareholders. For this reason it seems to the board that so long as the residents of the particular area are not deprived of the beneficial use of the assets built or maintained for them by their local government, the management and operation of the asset by a new type of local government which will be, in effect, a new trustee, deprives them of no rights whatever, and entitles them to no individual or collective compensation.

(Ontario Municipal Board, 20 January 1953, as quoted in *The Corporation of the Township of Scarborough v. The Corporation of the City of Toronto*², at pp. 456-7.)

The heart of the problem then is the role of the Board under s. 137 in the case of:

- (a) the dissolution of the County of Carleton;
- (b) the dissolution of the local boards of health;
- (c) the dissolution of the suburban roads commissions;
- (d) the removal of the Township of Cumberland from the United Counties.

In the case of (a), (b) and (c), the assets and liabilities of the dissolved entities "become" the assets and liabilities of the Regional Corporation by specific provision in the statute. In (d), the issue arises not with reference to the assets of the Township of Cumberland but with reference to Cumberland's desire for some credit for the loss of its connection with the assets of the United Counties in which it was formerly located.

The City of Ottawa and the Regional Corporation have taken the view that the Municipal Board has no jurisdiction to adjust assets and liabilities "in relation to" (a) above, but has such jurisdic-

publics, au véritable sens de l'expression, détenus en fiducie pour l'usage et le bénéfice des habitants actuels et futurs de la région relevant de l'autorité de l'administration locale. Mais les limites territoriales de la région ne sont pas fixées à tout jamais et la région peut, à la volonté de la législature, être agrandie ou fusionnée à d'autres régions à des fins d'administration locale. L'administration municipale est, après tout, un organe du gouvernement et non une société commerciale qui peut cesser ses opérations, vendre ses biens et en distribuer le produit à ses actionnaires. Pour ce motif, la Commission estime que, dans la mesure où les habitants d'une région ne sont pas privés de la jouissance des biens construits ou entretenus pour eux par leur administration locale, la gestion et l'exploitation des biens par un nouveau type d'administration locale qui constitue, en fait, un nouveau fiduciaire, ne les prive d'absolument aucun droit et ne leur donne pas le droit d'être indemnisés individuellement ou collectivement.

(Commission municipale de l'Ontario, le 20 janvier 1953; extrait tiré de *The Corporation of the Township of Scarborough c. The Corporation of the City of Toronto*², aux pp. 456 et 457.)

Le coeur du problème porte donc sur le rôle de la Commission en vertu de l'art. 137 dans le cas de:

- a) la dissolution du comté de Carleton;
- b) la dissolution des services locaux d'hygiène;
- c) la dissolution des services de voirie;
- d) le retrait du canton de Cumberland des comtés unis.

Dans le cas de a), b) et c), l'actif et le passif des organismes dissous «deviennent» l'actif et le passif de la Municipalité régionale en vertu d'une disposition spécifique de loi. Dans le cas de d), le litige ne porte pas sur l'actif du canton de Cumberland mais sur le désir de Cumberland d'être indemnisé pour la perte du lien qu'il avait avec l'actif des comtés unis dont il faisait antérieurement partie.

La ville d'Ottawa et la Municipalité régionale prétendent que la Commission municipale n'est pas compétente pour régulariser l'actif et le passif «relativement à» a), mais est compétente «relative-

² [1956] S.C.R. 450.

² [1956] R.C.S. 450.

tion "in relation to" (b) and (c) above. It is difficult to understand how these parties respondent have agreed that the Board has jurisdiction in the case of the removal of Cumberland ((d) above), and the dissolution of the boards and commissions ((b) and (c) above), but not with respect to the dissolution of the County. All three instances (that is (a), (b) and (c) above) share these features: the assets in question were held by a legal entity other than the claimant area municipalities; the 'transferor' of the assets disappeared and was not thereafter available to receive any compensation or credit by adjustment; and there is no deprivation of enjoyment or utilization of the asset by the claimant save to the extent that the asset is put to a further or more extensive or intensive use by the Regional Corporation to the detriment of the inhabitants of the claimant area municipalities. It may be, as was alleged by the appellant, that the respondents would participate or share favourably in the adjustment in (b) and (c) but unfavourably in (a). I prefer to accept the respondents' submission as being in support of the line of reasoning followed by the majorities in the courts below. I see no distinction, however, in fact, in law or in logic between the position of the Municipal Board vis-à-vis the dissolution of the health boards and road commissions under (b) and (c) above and its position vis-à-vis the dissolution of the County under (a) above.

The last question in respect of s. 137 is the role of the Municipal Board "in relation to" the removal of the Township of Cumberland from the United Counties ((d) above). Legally the issue is quite different from that arising in the other three elements of this municipal reorganization. There was no transfer (or vesting) of assets from or to the Township corporation. There was, however, a real separation from the Township and its inhabitants of the assets of the United Counties, to the cost of which the ratepayers of Cumberland contributed. These assets the inhabitants of Cumberland were able to enjoy prior to the withdrawal of the Township from the County. As members of the provincial community it might be argued that the inhabitants will continue to enjoy the benefits of these assets to the extent they may physically have occasional recourse to the territory within the

ment à» b) et c). Il est difficile de comprendre comment ces intimées ont pu admettre la compétence de la Commission à l'égard du retrait de Cumberland (d)) et de la dissolution des services (b) et c)) mais non à l'égard de la dissolution du comté. Dans les trois cas (c'est-à-dire a), b) et c)), on retrouve les mêmes éléments suivants: l'actif en question était détenu par une autre entité juridique que les municipalités regroupées requérantes; le «cédant» de l'actif n'existe plus et, en conséquence, ne peut recevoir aucune indemnité ni aucun crédit par suite de régularisation; la requérante n'est aucunement privée de la jouissance ou de l'usage du bien sauf dans la mesure où la Municipalité régionale en fait un usage plus intensif, au détriment des habitants des municipalités regroupées requérantes. Il se peut que, comme le prétend l'appelante, la régularisation de l'actif en b) et c) avantage les intimées et la régularisation en a) les désavantage. Je préfère accepter l'argument des intimées car il adopte le raisonnement suivi par la majorité dans les tribunaux d'instance inférieure. Cependant, je ne vois aucune distinction fondée sur les faits, le droit ou la logique entre la position de la Commission municipale vis-à-vis de la dissolution des services d'hygiène et de voirie en vertu de b) et c) et sa position vis-à-vis de la dissolution du comté en vertu de a).

La dernière question à trancher relativement à l'art. 137 porte sur le rôle de la Commission municipale «relativement [au]» retrait du canton de Cumberland des comtés unis (d)). Juridiquement, la question est bien différente de celle soulevée à l'égard des trois autres aspects de cette réorganisation municipale. Aucun actif n'est transféré au canton et celui-ci n'en a transféré aucun. Cependant, l'actif des comtés unis, auxquels les contribuables de Cumberland participaient, a été véritablement retiré au canton et à ses habitants. Mais les habitants de Cumberland avaient la jouissance de ces biens avant que le canton ne soit détaché du comté. En tant que membres de la communauté provinciale, on pourrait prétendre que les habitants pourront continuer de se servir de ces biens tant qu'ils se rendront physiquement sur le territoire des comtés unis. Il s'agit d'une des

United Counties. These and other consequences of such a reorganization of the structure in municipal government are the very matters to be considered by the Board in the discharge of its duties under clause (a) of s. 14(11) of *The Municipal Act*. In this, all parties in this proceeding are in agreement and that agreement I respectfully share.

Shortly after the passage of *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 (Ont.), the Legislature of the province enacted similar statutes with reference to other counties and regions of Ontario; for example, *The Regional Municipality of Niagara Act*, 1968-9, 1968-9 (Ont.), c. 106. A comparison of like statutes enacted by the same Legislature is at most of peripheral assistance in determining the proper interpretation of the statute before the Court. Indeed, much debate has taken place in the courts over the years as to whether a reference to posterior legislation is a permissible tool of statutory construction. (*Vide Maxwell on Interpretation of Statutes* (12th ed.) p. 69 *et seq.*; *vide also Kirkness (Inspector of Taxes) v. John Hudson & Co. Ltd.*³. Here we are not concerned with amendment and repeal but with the help to be gained from a scrutiny of comparable legislation in the same field. Like most other aids to statutory construction, the Court must first be confronted with ambiguity of statutory expression which here we certainly have. In *In re MacManaway and In re The House of Commons (Clergy Disqualification) Act, 1801*⁴, Lord Radcliffe observed at p. 176:

The law does not in all cases reject such aids to interpretation. In *Ormond Investment Co. Ltd. v. Betts* Lord Buckmaster, after quoting a passage from the judgment of Lord Sterndale in *Cape Brandy Syndicate v. Inland Revenue Commissioners*, which ran: "I think it is clearly established in *Attorney-General v. Clarkson* that subsequent legislation on the same subject may be looked to in order to see the proper construction to be put upon an earlier Act where that earlier Act is ambiguous. I quite agree that subsequent legislation, if it proceed upon an erroneous construction of previous legislation, cannot alter that previous legislation; but if there be any ambiguity in the earlier legislation then the subsequent legislation may fix the proper interpretation which is to

conséquences de la réorganisation de la structure de l'administration municipale que la Commission doit étudier dans l'exercice de ses fonctions en vertu de l'al. a) du par. 14(11) de *The Municipal Act*. Toutes les parties en l'espèce s'entendent sur ce point et, avec égards, je suis d'accord avec elles.

Peu de temps après l'adoption de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 (Ont.), la législature provinciale a édicté d'autres lois semblables relativement à d'autres comtés et régions de l'Ontario; par exemple, *The Regional Municipality of Niagara Act*, 1968-9, 1968-9 (Ont.), chap. 106. La comparaison de lois analogues édictées par la même législature n'est que d'une utilité marginale pour déterminer l'interprétation exacte du texte de loi litigieux. En fait, les tribunaux se sont maintes fois demandés si l'étude d'une loi postérieure était un mode d'interprétation valide. (*Voir Maxwell on Interpretation of Statutes* (12^e éd.) à la p. 69 *et suiv.*; voir également *Kirkness (Inspector of Taxes) v. John Hudson & Co. Ltd.*³, Nous n'avons pas ici à nous prononcer sur un cas de modification et d'abrogation, mais sur la valeur de l'étude de lois semblables qui portent sur le même domaine. Comme pour la plupart des autres outils d'interprétation, la Cour ne peut y avoir recours que si elle est confrontée à une expression ambiguë et il ne fait aucun doute que c'est le cas en l'espèce. Dans *In re MacManaway and In re The House of Commons (Clergy Disqualification) Act, 1801*⁴, lord Radcliffe a fait remarquer à la p. 176:

[TRADUCTION] Le droit ne rejette pas ces outils d'interprétation dans tous les cas. Dans *Ormond Investment Co. Ltd. v. Betts*, lord Buckmaster a cité l'extrait suivant du jugement de lord Sterndale dans *Cape Brandy Syndicate v. Inland Revenue Commissioners*: «Je pense que l'arrêt *Attorney-General v. Clarkson* établit clairement qu'une loi postérieure sur le même sujet peut être étudiée afin de déterminer l'interprétation exacte qu'il faut donner à une loi antérieure lorsque celle-ci est ambiguë. Je suis tout à fait d'accord qu'une loi postérieure, si elle est fondée sur une interprétation erronée de la loi antérieure, ne peut modifier celle-ci; mais si la loi antérieure comporte une ambiguïté, alors la loi postérieure peut servir à déterminer l'interprétation exacte qu'il faut lui

³ [1955] A.C. 696 (H.L.).

⁴ [1950] A.C. 161.

³ [1955] A.C. 696 (C.L.).

⁴ [1950] A.C. 161.

be put upon the earlier", proceeded as follows: "This is, in my opinion, an accurate expression of the law, if by 'any ambiguity' is meant a phrase fairly and equally open to divers meanings . . .".

The conditions under which a later Act may be resorted to for the interpretation of an earlier Act are therefore strict: both must be laws on the same subject, and the part of the earlier Act which it is sought to construe must be "fairly and equally open to divers meanings".

A similar approach was taken by this Court in *Reginald Hayes v. Maude Edwards Mayhood and Western Leaseholds Limited*⁵, per Martland J. This was the process followed in *MacManaway*, *supra*. I point out these almost parallel and successive statutes only to put in perspective the development of the regional concept by the Legislature and the technique of incorporating certain provisions from *The Municipal Act* in these statutes. The nearest in time to the Ottawa-Carleton statute is the above-mentioned Niagara Regional enactment. It is interesting to note that in the Niagara statute, the legislative action which is concentrated in ss. 135, 136 and 137 of the Ottawa-Carleton Act is divided into two different parts of the Niagara Act. The first part deals with the restructuring of the area municipalities, and a much later portion of the statute deals with the dissolution of the county and the suburban roads commissions. For reasons not made apparent in the enactment, the statute incorporates s. 14 of *The Municipal Act* by two different modes of incorporation by reference. On the one hand, the dissolution of the county found in another part of the Act, continues the referential incorporation technique of s. 137 of the Ottawa-Carleton Act. On the other hand, s. 2(3) of the Niagara statute dealing with the "amalgamations, annexations and dissolutions provided for in this part", which are the area municipality reorganizations, provides:

For the purposes of every Act, the amalgamations, annexations and dissolutions provided for in this Part shall be deemed to have been effected by orders of the Municipal Board not subject to section 42 of *The*

donner». Il a ensuite déclaré: «A mon avis, cet exposé rend fidèlement l'état du droit si, par «une ambiguïté», l'auteur désigne un membre de phrase susceptible de plusieurs interprétations de valeur égale . . .».

Les conditions dans lesquelles on peut recourir à une loi postérieure pour interpréter une loi antérieure sont donc très précises: les deux lois doivent porter sur le même sujet et la partie de la loi antérieure qu'on cherche à interpréter doit être «susceptible de plusieurs interprétations de valeur égale».

Cette Cour a abordé la question d'une manière semblable dans *Reginald Hayes c. Maude Edwards Mayhood et Western Leaseholds Limited*⁵, les motifs du juge Martland. C'est le raisonnement qu'on a suivi dans *MacManaway*, précité. Je ne mentionne ces lois successives et presque identiques que pour mettre en relief l'élaboration du concept de la régionalisation par la législature et la technique d'insertion de certaines dispositions de *The Municipal Act* au moyen d'un renvoi dans ces lois. La loi la plus rapprochée dans le temps de la loi concernant Ottawa-Carleton est la loi précitée concernant la municipalité régionale de Niagara. Il est intéressant de constater que dans la loi concernant Niagara, les dispositions législatives qui correspondent aux art. 135, 136 et 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton sont divisées en deux parties distinctes. La première partie porte sur la restructuration des municipalités regroupées et une autre partie qui figure beaucoup plus loin dans la loi, porte sur la dissolution du comté et des services de voirie. Pour des raisons qui ne sont pas évidentes à la lecture de la loi, l'art. 14 de *The Municipal Act* est inséré de deux façons différentes. D'une part, la dissolution du comté, prévue dans une autre partie de la Loi, donne lieu à la même technique d'insertion par renvoi que celle utilisée à l'art. 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton. D'autre part, le par. 2(3) de la loi concernant Niagara, relatif aux [TRADUCTION] «fusions, annexions et dissolutions prévues dans la présente partie», qui constituent les modes de réorganisation des municipalités regroupées, dispose:

[TRADUCTION] Aux fins de toute loi, les fusions, annexions et dissolutions prévues à la présente partie sont réputées avoir été accomplies en vertu d'ordonnances de la Commission municipale établies le 27 juin

⁵ [1959] S.C.R. 568.

⁵ [1959] R.C.S. 568.

Ontario Municipal Board Act or to petition or appeal under section 94 or 95 of such Act, made on the 27th day of June, 1969 pursuant to applications made under sections 14 and 25 of *The Municipal Act*, being chapter 249 of the Revised Statutes of Ontario, 1960, and, subject to the provisions of this Act, the Municipal Board, upon the application of any area municipality or any local board thereof or of its own motion, may exercise its powers consequent upon such amalgamations, annexations and dissolutions, and sections 94 and 95 of *The Ontario Municipal Board Act* do not apply to decisions or orders made in the exercise of such powers and "municipalities" in clause a of subsection 11 of section 14 of *The Municipal Act* includes, for the purposes of such clause, the area municipalities to which territory is annexed.

(Emphasis added.)

The awkwardness of the incorporating technique of s. 137 has thus been avoided by making clauses (a), (b) and (d) of subs. (11) directly and grammatically reconcilable with the terminology of the operative sections of the Niagara Act. Other examples of this type of regionalization by legislation are found in:

The Regional Municipality of York Act, 1970, S.O. 1970, c. 50

The Regional Municipality of Sudbury Act, 1972, S.O. 1972, c. 104

The Regional Municipality of Waterloo Act, 1972, S.O. 1972, c. 105

The Regional Municipality of Durham Act, 1973, S.O. 1973, c. 78

The Regional Municipality of Haldemand-Norfolk Act, 1973, S.O. 1973, c. 96

The Regional Municipality of Halton Act, 1973, S.O. 1973, c. 70

The Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act, 1973, S.O. 1973, c. 74

The Regional Municipality of Peel Act, 1973, S.O. 1973, c. 60.

The conundrum is completed by the subsequent legislation with respect to the restructuring of municipal government in *The Ottawa-Carleton Amalgamation and Elections Act*, 1973, being Statutes of Ontario, 1973, c. 93, where the Legislature enacts an identical provision to s. 2(3) of the aforementioned Niagara statute with reference to

1969 en application de requêtes présentées en vertu des articles 14 et 25 de *The Municipal Act*, chapitre 249 des *Revised Statutes of Ontario*, 1960, mais ces ordonnances ne sont pas assujetties à l'article 42 de *The Ontario Municipal Board Act* ni susceptibles de pétition ou d'appel en vertu des articles 94 ou 95 de cette loi et, sous réserve des dispositions de la présente loi, la Commission municipale peut, sur requête d'une municipalité regroupée ou d'une commission locale en relevant, ou de sa propre initiative, exercer les pouvoirs découlant de ces fusions, annexions et dissolutions, et les articles 94 et 95 de *The Ontario Municipal Board Act* ne s'appliquent pas aux décisions ou ordonnances rendues en vertu de ces pouvoirs; et, le mot «municipalités» à l'alinéa a) du paragraphe 11 de l'article 14 de *The Municipal Act*, comprend les municipalités regroupées auxquelles un territoire est annexé.

(Les italiques sont de moi.)

Les difficultés de la technique d'insertion utilisée à l'art. 137 ont donc été évitées en conciliant directement et grammaticalement la terminologie des dispositions de la loi concernant Niagara avec celle des al. a), b) et d) du par. (11). On trouve d'autres exemples de ce type de régionalisation dans les lois suivantes:

The Regional Municipality of York Act, 1970, S.O. 1970, chap. 50

The Regional Municipality of Sudbury Act, 1972, S.O. 1972, chap. 104

The Regional Municipality of Waterloo Act, 1972, S.O. 1972, chap. 105

The Regional Municipality of Durham Act, 1973, S.O. 1973, chap. 78

The Regional Municipality of Haldemand-Norfolk Act, 1973, S.O. 1973, chap. 96

The Regional Municipality of Halton Act, 1973, S.O. 1973, chap. 70

The Regional Municipality of Hamilton-Wentworth Act, 1973, S.O. 1973, chap. 74

The Regional Municipality of Peel Act, 1973, S.O. 1973, chap. 60.

Le casse-tête est complété par une loi subséquente sur la réorganisation de l'administration municipale dans *The Ottawa-Carleton Amalgamation and Elections Act*, 1973, Statutes of Ontario, 1973, chap. 93, où la législature établit une disposition identique au par. 2(3) de la loi précitée concernant Niagara, relativement à une nouvelle

a further reorganization of some of the area municipalities.

The Municipal Board, in the disposition of its jurisdiction under clause (a), of s. 14 may, of course, come to any of an almost infinite array of possible conclusions with reference to what may be "equitable" as regards adjustments of assets and liabilities as between the affected municipalities, and I have expressly refrained from making any reference to the validity of the submissions made so energetically before this Court as to the real or potential windfall position of the Cities of Ottawa and Vanier and the real or potential deprivation in whole or in part which might be suffered by the inhabitants of the several area municipalities other than these two cities and the Township of Cumberland. The application of the authority granted under clause (a) is, of course, for the Board and the Board alone as the Board in so applying this authority neither exceeds the limitation of the authority nor fails to exercise it.

I wish to make it clear that in reaching this conclusion on the interpretation of the various provisions of the Ottawa-Carleton statute, I do not wish to be taken as adopting the submission made to this Court that somehow the ratepayers or inhabitants of an area municipality or a municipal unit comprised in the County of Carleton has an "equitable interest" through their municipal corporation in the assets of the County of Carleton. Nor does it follow that the affected municipalities themselves have an equitable interest in the assets of the County of Carleton. Reference was made in argument by all parties to *The Village of Crystal Beach v. The Township of Bertie*⁶ and particularly the statement therein of Aylesworth J.A. at p. 443. It was there stated that upon a division of a group of ratepayers for municipal or school purposes, an adjustment between the respective groups of ratepayers shall be made as to the municipal assets on a basis whereby each group of ratepayers "who have paid for municipal or school assets will receive an equitable share of those assets where a territorial change occurs . . .". Aylesworth J.A. was there making reference to the standards for division rather than the classification of interests

réorganisation de certaines des municipalités regroupées.

Dans l'exercice de sa compétence en vertu de l'al. a) de l'art. 14, la Commission municipale peut parvenir à une infinité de conclusions possibles sur ce qu'on peut qualifier d'«équitable» relativement à la régularisation de l'actif et du passif des municipalités visées et j'évite volontairement de me prononcer de quelque façon sur la validité des arguments soutenus avec beaucoup de vigueur devant cette Cour au sujet de l'avantage réel ou potentiel conféré aux villes d'Ottawa et de Vanier et du préjudice total ou partiel, réel ou potentiel, que pourraient subir les habitants des différentes municipalités regroupées autres que ces deux villes et le canton de Cumberland. L'exercice du pouvoir prévu à l'al. a) revient à la Commission, et à la Commission seulement, dans la mesure où celle-ci exerce son pouvoir en respectant les limites qui lui sont imposées et ne refuse pas de l'exercer.

Je tiens à préciser que même si j'en arrive à cette interprétation des multiples dispositions de la loi concernant Ottawa-Carleton, je ne souscris pas pour autant à l'argument selon lequel les contribuables ou habitants d'une municipalité regroupée ou d'une entité municipale comprise dans le comté de Carleton détenaient un [TRADUCTION] «droit en equity» dans l'actif de ce comté par l'intermédiaire de leur administration municipale. Il ne s'ensuit pas non plus que les municipalités visées ont elles-mêmes un droit en equity dans l'actif du comté de Carleton. Au cours des débats, toutes les parties ont cité l'arrêt *The Village of Crystal Beach v. The Township of Bertie*⁶ et plus particulièrement la déclaration du juge Aylesworth de la Cour d'appel à la p. 443. On y dit qu'à l'occasion de la division d'un groupe de contribuables à des fins municipales ou scolaires, il faut procéder à la régularisation de l'actif municipal de façon que chaque groupe de contribuables [TRADUCTION] «qui a contribué à l'actif municipal ou scolaire reçoive une part équitable de cet actif lorsqu'il y a modification des limites territoriales». Le juge Aylesworth faisait alors allusion aux normes de division plutôt qu'à la classification des intérêts ou

⁶ [1954] O.W.R. 441.

⁶ [1954] O.W.R. 441.

or ownership rights of ratepayers in municipal corporation assets.

Similarly, I do not wish to be taken as having reached this conclusion on the basis that there has occurred a "horizontal amalgamation" as distinct from a "vertical amalgamation". The interpretation of the operative portions of the statute is not, in my view, assisted by analogizing to either corporate proceedings under the corporation legislation of the province nor to other municipal proceedings which in the statute are referred to as amalgamation and annexation. Here the Legislature has reorganized the structure of municipal government with reference to a segment of the province defined as the Regional Area of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton by creating a new corporation, the Regional Corporation, and dissolving the old second-tier unit of government, the Corporation of the County of Carleton; by enlarging the regional government area; and rearranging some local boards and commissions within it. This reorganization was brought about by the actions taken by the Legislature rather than by more limited orders of the Municipal Board under existing legislation. Although the term amalgamate as employed in s. 14 and elsewhere of *The Municipal Act* is not defined, that term in general law sometimes connotes the combination of two or more legal entities into one ongoing legal entity which is functionally deemed to be a continuation of all pre-existing legal entities brought together in the amalgamation (*vide Her Majesty the Queen v. Black and Decker Manufacturing Company, Limited*⁷; or which may result in a new legal entity with all participating and amalgamating legal entities dying in the process. In either concept, the participating legal entities cease to exist individually which, of course, is not the case here, since all affected municipalities continue as area municipalities (other than the County of Carleton) in the new municipal government structure. As for vertical amalgamation, if there be such a thing in municipal law, that did not occur either because the County of Carleton did not amalgamate with area or other municipalities to form the Regional

droits de propriété des contribuables dans l'actif de la municipalité.

Je tiens en outre à préciser que ma conclusion n'est pas fondée sur l'existence d'une «fusion horizontale» par opposition à une «fusion verticale». A mon avis, la comparaison avec les procédures relatives aux compagnies prévues à la loi provinciale des compagnies ou les procédures relatives aux municipalités, que la loi appelle fusion et annexion, ne facilite aucunement l'interprétation des dispositions essentielles de la loi. En l'espèce, la législature a réorganisé la structure de l'administration municipale dans une partie de la province appelée territoire de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en constituant une nouvelle entité juridique, la Municipalité régionale, et en dissolvant une unité gouvernementale moins importante, le comté de Carleton, en agrandissant le territoire de l'administration régionale et en réorganisant certains services locaux qui en faisaient partie. La réorganisation a été réalisée par des mesures adoptées par la législature plutôt que par des ordonnances d'application restreinte de la Commission municipale en vertu des lois existantes. Même si le mot fusionner employé à l'art. 14 et dans d'autres dispositions de *The Municipal Act* n'est pas défini, il désigne habituellement, en droit, la réunion de deux ou plusieurs entités juridiques en une seule entité juridique existante, qui est censée être une continuation des entités juridiques préexistantes réunies par la fusion (voir *Sa Majesté la Reine c. Black and Decker Manufacturing Company, Limited*⁷, ou qui donne naissance à une nouvelle entité juridique née de la fusion et de l'extinction de toutes les entités juridiques constituantes. D'une façon ou d'une autre, les entités juridiques constituantes cessent toutes d'exister ce qui, évidemment, n'est pas le cas en l'espèce puisque toutes les municipalités visées demeurent des municipalités regroupées (à l'exception du comté de Carleton) au sein de la nouvelle structure de l'administration municipale. Quant à la fusion verticale, si un tel concept existe en droit municipal, ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce parce que le comté de Carleton n'a pas été fusionné aux municipalités

⁷ [1975] 1 S.C.R. 411.

⁷ [1975] 1 R.C.S. 411.

Municipality, but was dissolved. I therefore do not find this analogy or the line of reasoning to be of assistance in the interpretation of this statute.

The majority of the Divisional Court in reaching these conclusions determined that proper recourse could be had to a report made to the Province of Ontario on the subject of municipal government in the Ottawa area by a special commissioner appointed for the purpose by the Minister of Municipal Affairs. The majority of the Court of Appeal, following the decision of the House of Lords in *Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg AG*⁸, concluded otherwise on this issue. Spence J. speaking for the Court in *Marion Viola Laidlaw v. The Municipality of Metropolitan Toronto*⁹, stated with reference to the use of a Law Reform Commission report as an aid to statutory interpretations, at p. 743:

It has been established that such report may be considered not by seeking to interpret the statute in accordance with the recommendations made in the report but to determine the problem which faced the legislators and which they must have sought to meet in the new statute:

The problem facing the Legislature which was met by the passage of this Act was not the detailed and consequential problem of inter-municipal adjustments for asset and liability transfers, but rather the larger issue of the restructuring of the component units of municipal government in the regional concept. I do not therefore believe that this report should find its way into the interpretative process here.

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal and para. 2 of the order of the Divisional Court so as to permit the Municipal Board to proceed with the hearing of these applications. Costs both in this Court and in the courts below shall be to the appellants as against the respondent Regional Municipality of Ottawa-Carleton and the Corporation of the City

regroupées ni à d'autres municipalités pour former la Municipalité régionale, il a simplement été dissous. Je ne vois donc pas en quoi une telle comparaison ou un tel raisonnement pourrait nous aider à interpréter la loi à l'étude.

En parvenant à ces conclusions, la majorité de la Cour divisionnaire a estimé qu'elle pouvait recourir à un rapport sur l'administration municipale dans la région d'Ottawa présenté à la province de l'Ontario par un commissaire nommé à cette fin par le ministre des Affaires municipales. La majorité de la Cour d'appel, suivant l'arrêt de la Chambre des lords dans *Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg AG*⁸, a statué en sens contraire sur ce point. Parlant au nom de la Cour dans *Marion Viola Laidlaw c. La municipalité du Toronto métropolitain*⁹, le juge Spence a déclaré au sujet de l'utilisation d'un rapport de la Commission de réforme du droit à des fins d'interprétation (à la p. 743):

Il est établi qu'on ne peut recourir à ce genre de rapport pour interpréter la loi à la lumière des recommandations qui y sont faites, mais qu'on peut s'en servir pour définir le problème auquel faisait face le législateur et qu'il a voulu corriger par la nouvelle loi . . .

Le problème auquel la législature a voulu remédier en adoptant cette loi ne portait pas sur la question précise et consécutive de la régularisation de l'actif et du passif des municipalités visées mais sur la question plus générale de la restructuration des unités constituantes d'une administration municipale conformément au concept de la régionalisation. Je ne pense donc pas que ce rapport puisse nous aider à résoudre les problèmes d'interprétation qui se posent en l'espèce.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'ordonnance de la Cour d'appel et d'écarter le deuxième paragraphe de l'ordonnance de la Cour divisionnaire pour permettre à la Commission municipale de procéder à l'audition de ces demandes. Les appelantes ont droit aux dépens en cette Cour et dans les cours d'instance inférieure contre l'intimée la Municipalité régio-

⁸ [1975] 1 All E.R. 810.

⁹ [1978] 2 S.C.R. 736.

⁸ [1975] 1 All E.R. 810.

⁹ [1978] 2 R.C.S. 736.

of Ottawa, with no order as to costs for or against the other parties.

The following are the reasons delivered by

BEETZ J.—I agree with Mr. Justice Pratte that reference to the language used by the Legislature in subsequent statutes cannot be of assistance as regards the meaning of *The Ottawa-Carleton Act*, and is unwarranted.

I otherwise agree with Mr. Justice Estey.

The following are the reasons delivered by

PRATTE J. (*dissenting*)—I have had the advantage of reading the reasons proposed for delivery by my brother Estey and contrary to him I am of the opinion that this appeal should fail.

There is no dispute as to the facts; they are well summarized by Mr. Justice Estey who also quotes all relevant statutory provisions. I will attempt to avoid any repetition except where necessary for a better understanding of these reasons.

The only real issue before us is as to whether, consequent upon the dissolution of the County of Carleton ("the County"), the creation of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton ("the Regional Municipality") and the statutory vesting of all assets and liabilities of the County in the Regional Municipality, the Municipal Board has jurisdiction to proceed to establish the interest of the Appellant Township Corporations (the "Appellants") in the assets of the County with the view of determining the compensation, if any, payable to the Appellants by the Regional Municipality through an adjustment of assets and liabilities or otherwise.

Under *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, the inhabitants of each one of the Appellants were, at all relevant times, constituted as a body corporate, a corporation of township, for certain well defined objects.

Prior to *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 ("the Ottawa-Carleton Act") (1968 (Ont.), c. 115; now found in R.S.O. 1970, c.

nale d'Ottawa-Carleton et la ville d'Ottawa; il n'y aura aucune adjudication de dépens en faveur des autres parties ni contre elles.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE BEETZ—Comme le juge Pratte, je suis d'opinion que le renvoi aux termes employés par la législature dans des lois subséquentes n'aident pas l'interprétation de *The Ottawa-Carleton Act* et n'est pas justifié.

Je suis par ailleurs du même avis que le juge Estey.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE PRATTE (*dissident*)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Estey, mais je ne partage pas son avis et conclurais plutôt au rejet du pourvoi.

Les faits ne sont pas contestés; le juge Estey les résume fort bien et cite également toutes les dispositions législatives pertinentes. Je tenterai donc d'éviter toute répétition sauf lorsque nécessaire pour la meilleure compréhension des présents motifs.

La seule véritable question en litige consiste à déterminer si, par suite de la dissolution du comté de Carleton (le «comté»), de la création de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton («la Municipalité régionale») et du transfert de tout l'actif et le passif du comté à la Municipalité régionale, la Commission municipale est compétente pour établir les droits des cantons appelants (les «appelants») sur l'actif du comté et déterminer, s'il y a lieu, l'indemnité payable aux appelants par la Municipalité régionale, sous forme de régularisation de l'actif et du passif ou autrement.

Aux termes de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, les habitants de chacun des appelants formaient à toutes les époques en cause une entité juridique, une municipalité de canton créée à une fin bien précise.

Avant l'adoption de *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, 1968 (la «loi concernant Ottawa-Carleton») (1968 (Ont.), c. 115; mainte-

407. For convenience reference will be had to the numbering found in the Revised Statutes), the same inhabitants together with those of other areas were also constituted as a distinct body corporate, known as a corporation of county, for other well defined but different objects. The Appellants were not members of the County and they had no legal responsibility to their respective inhabitants for the management of the affairs of the County; the County had its own assets and liabilities over which the Appellants had no control and in which they had no interest either legal or equitable.

By the Ottawa-Carleton Act, the inhabitants of the Appellants were constituted into another body corporate, the Regional Municipality, and the County was dissolved; by s. 135 of the same Act, the assets and liabilities of the county were declared to be the assets and liabilities of the Regional Municipality. This statutory vesting was recognized by the Divisional Court and that part of their order is not in dispute before us.

It is beyond question that s. 135 of the Ottawa-Carleton Act did not create in favour of the Appellants an interest in the assets and liabilities that belonged to the County. It would therefore normally follow in the absence of any other applicable legislative provision that the Municipal Board should be held to be without jurisdiction to determine the compensation due as the result of the taking of an interest that has in law no existence.

But it is argued that the Appellants must somehow be deemed to have had an interest in the assets and liabilities of the County for which they are entitled to be compensated because of the authority given to the Municipal Board by s. 137 of the Ottawa-Carleton Act which reads in part as follows:

137(1) Except as provided in this Act, the Municipal Board upon the application of any area municipality, the Regional Corporation or the United Counties may exercise any of the powers under clauses *a*, *b* and *d* of subsection 11 of section 14 of *The Municipal Act* in relation to the dissolution of the County of Carleton and the removal of the Township of Cumberland from the County of Russell and the United Counties and the

nant publiée à R.S.O. 1970, chap. 407, pour plus de commodité je me référerai aux numéros d'articles des Statuts Révisés), les mêmes habitants et ceux d'autres régions formaient également une entité juridique distincte, appelée municipalité de comté, créée à d'autres fins bien précises mais différentes. Les appelants n'étaient pas membres du comté et n'avaient aucune responsabilité légale envers leurs habitants respectifs relativement à la gestion des affaires du comté; le comté avait un actif et un passif propres à l'égard desquels les appelants n'avaient aucun contrôle ni aucun droit en vertu d'une loi ou en *equity*.

Aux termes de la loi concernant Ottawa-Carleton, les habitants des appelants ont été constitués en une autre entité juridique, la Municipalité régionale, et le comté a été dissous; aux termes de l'art. 135 de la même loi, l'actif et le passif du comté sont devenus l'actif et le passif de la Municipalité régionale. La Cour divisionnaire a reconnu la validité de ce transfert opéré par la loi et cette partie de son ordonnance n'est pas contestée devant nous.

Il est incontestable que l'art. 135 de la loi concernant Ottawa-Carleton n'a pas donné aux appelants un droit sur l'actif et le passif qui appartenaient au comté. En conséquence, il serait logique, en l'absence de toute autre disposition législative applicable, que la Commission municipale n'ait pas compétence pour établir l'indemnité due par suite de l'appropriation d'un droit juridiquement inexistant.

Mais on prétend qu'à cause de pouvoir conféré à la Commission municipale par l'art. 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton, les appelants doivent en quelque sorte être réputés avoir eu un droit sur l'actif et le passif du comté et qu'ils ont en conséquence le droit d'être indemnisés; l'extrait pertinent de cet article se lit comme suit:

[TRADUCTION] 137(1) Sous réserve des dispositions de la présente loi, la Commission municipale peut, sur requête d'une municipalité regroupée, de la Municipalité régionale ou des comtés unis, exercer les pouvoirs énoncés aux alinéas *a*), *b*) et *d*) du paragraphe (11) de l'article 14 de *The Municipal Act* relativement à la dissolution du comté de Carleton et au retrait du canton de Cumberland du comté de Russell et des comtés unis,

dissolution of local boards of health and suburban roads commissions under this Act.

The relevant part of s. 14 of *The Municipal Act* is as follows:

14(11) The Municipal Board may, by any order made pursuant to an application under this section or by subsequent order or orders,

(a) make all such adjustments of assets and liabilities as between the municipalities, including counties, affected by any such order as may be agreed upon or, in default of agreement, as the Board may consider equitable;

The combined effect of these two statutory provisions is to give the Municipal Board the power to adjust assets and liabilities as between the municipalities affected by "the dissolution of the County of Carleton". This power of adjustment necessarily implies that the municipalities between which the adjustment is to take place have an interest in the assets and liabilities which are to be adjusted; I fail to see how an adjustment can be made in favour of a municipality that has contributed nothing to the newly created Regional Municipality and whose assets and liabilities are not affected by "the dissolution of the County of Carleton". Furthermore, the statutory vesting of all the assets and liabilities of the County into the Regional Municipality and the dissolution of the County necessarily excludes the possibility of making any adjustment; if all the assets and liabilities of the County of Carleton are to belong to the new Corporation it becomes a virtual impossibility to make any adjustment because there remains nothing to adjust. The statutory vesting in favour of the Regional Municipality may possibly have some adverse effects on the inhabitants of the Appellants but the Appellants do not for such purposes represent their own inhabitants and they are not empowered, in the circumstances of this case, to act in any representative capacity.

In brief, the very wording of s. 14(11) of *The Municipal Act* and s. 137 of the Ottawa-Carleton Act indicates that the assets and liabilities to be adjusted are those of the municipalities that are affected by the dissolution of the County of Carle-

et à la dissolution des services locaux d'hygiène et de voirie en vertu de la présente loi.

L'extrait pertinent de l'art. 14 de *The Municipal Act* se lit comme suit:

[TRADUCTION] 14(11) La Commission municipale peut, par une ordonnance édictée à la suite d'une requête présentée en vertu du présent article ou par une ordonnance subséquente

a) procéder à toutes les opérations de régularisation de l'actif et du passif des municipalités visées par une telle ordonnance, y compris les comtés, dont il sera convenu ou, à défaut d'accord, aux opérations que la Commission estime équitable d'effectuer;

L'effet combiné de ces deux dispositions législatives est de donner à la Commission municipale le pouvoir de régulariser l'actif et le passif des municipalités touchées par «la dissolution du comté de Carleton». Ce pouvoir de régularisation implique nécessairement que les municipalités concernées ont un droit sur l'actif et le passif qui doit être régularisé; je ne vois pas comment une municipalité peut profiter d'une régularisation si elle n'a rien apporté à la nouvelle municipalité régionale et si son actif et son passif ne sont pas touchés par «la dissolution du comté de Carleton». En outre, le transfert prévu dans la loi de tout l'actif et le passif du comté à la Municipalité régionale et la dissolution du comté excluent nécessairement toute possibilité de régularisation; si tout l'actif et le passif du comté de Carleton appartient à la nouvelle municipalité, il devient virtuellement impossible de procéder à des opérations de régularisation parce qu'il ne reste rien à régulariser. Le transfert à la Municipalité régionale prévu par la loi peut léser les habitants des appelants, mais ces derniers ne représentent pas leurs contribuables à ces fins et, dans les circonstances de l'espèce, ne sont pas habilités à agir à titre de représentants.

Bref, le texte même du par. 14(11) de *The Municipal Act* et l'art. 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton précisent que l'actif et le passif à être régularisés sont l'actif et le passif des municipalités touchées par la dissolution du comté de

ton; such dissolution had no effect on the Appellants; there can therefore be no adjustment.

But it is argued that the words "in relation to the dissolution of the County of Carleton" in s. 137 of the Ottawa-Carleton Act are to be given some meaning because of the rule of construction that effect must be given to all the words of a statute. I do not find this argument to be persuasive. Firstly, this rule is not absolute; it is one of the many guides that are to be used whenever it is necessary to ascertain the meaning of a statute by reference to the true intent of the legislature.

Secondly, it would be somewhat extraordinary if a municipality that is in no way affected by the dissolution of the County were to have the right to claim compensation for a non-existing interest in the assets and liabilities of the County. The legislature may undoubtedly by appropriate words achieve such a result but I cannot bring myself to the view that the words of s. 137 are sufficiently clear to lead one to the inescapable conclusion that it was intended that the Appellants should be compensated for an interest that did not exist.

I prefer to believe that the words "in relation to the dissolution of the County of Carleton" might possibly have been inserted in s. 137(1) of the Ottawa-Carleton Act *ex abundanti cautela* or maybe under some misapprehension as to the state of the law.

In *Davies Jenkins & Co. Ltd. v. Davies*¹⁰, Lord Morris of Borth-y-Gest said at p. 922:

It is well accepted that the belief and assumption of those who frame Acts of Parliament cannot make the law.

Previously, in *Inland Revenue Commissioners v. Dowdall, O'Mahoney & Co. Ltd.*¹¹, Lord Reid had said at p. 417:

There is a difference between Parliament exhibiting an erroneous opinion as to the existing law and enacting that that law shall be changed.

Carleton; cette dissolution ne touche aucunement les appelants et elle ne donne donc pas lieu à régularisation.

On prétend toutefois, en invoquant la règle d'interprétation selon laquelle tous les termes d'une loi doivent avoir un effet, qu'il faut donner un sens aux termes «relativement à la dissolution du comté de Carleton» à l'art. 137 de la loi concernant Ottawa-Carleton. Cet argument ne me convainc pas. Premièrement, cette règle n'est pas absolue; il s'agit d'un principe parmi plusieurs auxquels on a recours lorsqu'il est nécessaire d'analyser le sens d'une loi en fonction de l'intention du législateur.

Deuxièmement, il serait pour le moins surprenant qu'une municipalité non touchée par la dissolution du comté puisse revendiquer une indemnité pour un droit inexistant sur l'actif et le passif du comté. Il est évident que la législature peut arriver à ce résultat en employant les termes appropriés, mais je ne puis croire que les termes de l'art. 137 sont suffisamment clairs pour justifier la conclusion inévitable que le législateur a voulu permettre aux appelants d'être indemnisés pour un droit inexistant.

Je préfère croire que les termes «relativement à la dissolution du comté de Carleton» ont été insérés au par. 137(1) de la loi concernant Ottawa-Carleton *ex abundanti cautela* ou peut-être à la suite d'une conception erronée de l'état du droit.

Dans l'arrêt *Davies Jenkins & Co. Ltd. v. Davies*¹⁰, lord Morris of Borth-y-Gest dit, à la p. 922:

[TRADUCTION] Il est bien établi que la croyance et les suppositions des rédacteurs des lois du Parlement ne peuvent créer le droit.

Dans un arrêt antérieur, *Inland Revenue Commissioners v. Dowdall, O'Mahoney & Co. Ltd.*¹¹ lord Reid avait dit, à la p. 417:

[TRADUCTION] Il existe une différence entre la manifestation d'une opinion erronée du Parlement quant au droit existant et le fait de décréter que le droit sur ce point particulier est modifié.

¹⁰ [1967] 1 All E.R. 913.

¹¹ [1952] A.C. 401.

¹⁰ [1967] 1 All E.R. 913.

¹¹ [1952] A.C. 401.

In *Garbutt v. Durham Joint Committee*¹², Lord Loreburn, L.C., spoke thus at p. 294:

Only one section, namely, s. 4, sub-s. 5, can be said to be unfavourable to this view. That particular subsection does seem to have been drawn in the thought that the service must be continuous service. But I think it is a superfluous section inserted *ex abundanti cautela*, and the natural meaning of the language used at the commencement of the Act ought not to be affected by the presence of a clause like that.

See also *Hollyhomes v. Hind*¹³.

In *Cramas Properties Ltd. v. Connaught Fur Trimmings Ltd.*¹⁴, Lord Reid had this to say at p. 899:

It is true that on my interpretation of this provision this change of language can only be explained as a mistake on the part of the draftsman in failing to revise his draft so as to bring the language into line . . . Fortunately draftsmen do not often make mistakes but I cannot suppose that every draftsman is entirely free from that ordinary human failing. I find it very much easier to infer such a mistake than to suppose that the draftsman deliberately sought to introduce a novel and irrational rule by means which no draftsman worthy of the name would adopt. The canons of construction are not so rigid as to prevent a realistic solution. So I am of the opinion that this appeal must be allowed.

In the course of the argument before us, reference was made to a number of statutes dealing with regional municipal reorganization in other parts of the Province which were adopted by the legislature subsequently to the Ottawa-Carleton Act. The language used by the legislature in these subsequent statutes cannot be of any assistance as regards the meaning of the Ottawa-Carleton Act. It is normally the function of the courts to interpret statutes and it should not be assumed in the absence of a clear expression of opinion to the contrary that the legislature intended to usurp that function.

I agree with the following passage from the reasons of Pigeon J. speaking for a majority of this Court in *Gravel v. City of St. Leonard*¹⁵ at p. 667:

Dans *Garbutt v. Durham Joint Committee*¹², lord Loreburn écrit à la p. 294:

[TRADUCTION] Une seule disposition, en l'occurrence le par. 5(4), peut être considérée comme contraire à cette opinion. Ce paragraphe particulier ne semble pas avoir été rédigé en fonction de l'idée que l'emploi devait être un emploi continu. Mais j'estime qu'il s'agit d'une disposition superflue, insérée *ex abundanti cautela*, et que le sens ordinaire des termes employés au début de la Loi ne doit pas être changé par la présence de ce paragraphe.

Voir également *Hollyhomes v. Hind*¹³.

Dans *Cramas Properties Ltd. v. Connaught Fur Trimmings Ltd.*¹⁴, lord Reid a dit à la p. 899:

[TRADUCTION] Il est exact que selon mon interprétation de cette disposition, cette différence quant aux termes employés ne peut s'expliquer que par une erreur du rédacteur qui n'a pas révisé son projet pour en uniformiser le texte . . . Heureusement, les erreurs de rédaction sont rares, mais l'erreur est humaine et il ne faut pas penser que les rédacteurs en sont à l'abri. Je préfère conclure qu'il s'agit d'une erreur et non de l'introduction délibérée d'une règle nouvelle et irrationnelle selon une méthode qu'aucun rédacteur digne de ce nom n'adopterait. Les principes d'interprétation ne sont pas rigoureux au point d'empêcher une solution réaliste. Je suis donc d'avis d'accueillir cet appel.

Au cours des débats devant cette Cour, on a cité plusieurs lois relatives à des réorganisations municipales régionales dans d'autres parties de la province adoptées après la loi concernant Ottawa-Carleton. Les termes employés par la législature dans ces lois subséquentes ne peuvent servir à l'interprétation de la loi concernant Ottawa-Carleton. Il appartient normalement aux tribunaux d'interpréter les lois et il ne faut pas présumer, en l'absence d'une disposition claire à l'effet contraire, que la législature entendait s'arroger cette fonction.

Je souscris à l'extrait suivant des motifs du juge Pigeon rédigés pour la majorité de cette Cour dans *Gravel c. Cité de St-Léonard*¹⁵, à la p. 667:

¹² [1906] A.C. 291.

¹³ [1944] 1 K.B. 571.

¹⁴ [1965] 1 W.L.R. 892.

¹⁵ [1978] 1 S.C.R. 660.

¹² [1906] A.C. 291.

¹³ [1944] 1 K.B. 571.

¹⁴ [1965] 1 W.L.R. 892.

¹⁵ [1978] 1 R.C.S. 660.

When an act is not applicable because it is subsequent to the facts which gave rise to the action, nothing is to be made of it: *M.F.F. Equities v. The Queen* ([1969] S.C.R. 595), at pp. 598-599. Legislative history may be used to interpret a statute because prior enactments may throw some light on the intention of the legislature in repealing, amending, replacing or adding to it. It is even possible, seeing that the *Quebec Interpretation Act* does not prohibit it, to consider judgments rendered before the adoption of a statute, when there is reason to believe that the legislator himself took them into consideration (see *Notre-Dame Hospital v. Patry*, [1975] 2 S.C.R. 388, at p. 394). The situation is completely different with respect to a statute subsequent in time to the facts which gave rise to the action. The construction of prior legislation is then exclusively a matter for the courts. In refraining from giving the new enactment retroactive or declaratory effect, the legislator avoids expressing an opinion on the previous state of the law, leaving it to the courts.

Furthermore, the factual situations dealt with in the other subsequent statutes to which we were referred were quite different from that in the case at bar.

I am therefore of the opinion that the appeal should be dismissed with costs.

Appeal allowed, PRATTE J. dissenting.

Solicitors for the appellants: Bell, Baker, Thompson, Oyen & Webber, Ottawa.

Solicitor for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton: J. D. Cameron, Ottawa.

Solicitor for the City of Ottawa: D. V. Hambling, Ottawa.

Solicitors for the Township of Cumberland: Houlahan & Baldwin, Ottawa.

Quand une loi ne s'applique pas à un litige parce qu'elle est postérieure aux faits qui y ont donné naissance, on ne saurait en tirer aucune conclusion: *M.F.F. Equities c. La Reine* ([1969] R.C.S. 595), aux pp. 598-599. L'histoire d'une législation peut servir à l'interpréter parce que les textes antérieurs sont de nature à jeter de la lumière sur l'intention qu'avait le législateur en les abrogeant, les modifiant, les remplaçant ou y ajoutant. On peut même, puisque la *Loi d'interprétation* du Québec n'y fait pas obstacle tenir compte d'arrêts rendus avant l'adoption d'une loi, quand il est raisonnable de penser que le législateur lui-même en tenait compte, (Voir *Hôpital Notre-Dame c. Patry*, [1975] 2 R.C.S. 388 à la p. 394). La situation est toute autre lorsque l'on est en présence d'une loi subséquente aux faits qui ont donné lieu au litige. La décision sur le sens de la législation antérieure est alors du ressort exclusif des tribunaux. En s'abstenant de donner au texte nouveau l'effet rétroactif ou déclaratoire, le législateur évite de se prononcer sur l'état antérieur du droit et laisse aux tribunaux le soin de le faire.

En outre, les faits dont traitent les lois subséquentes qu'on a citées, sont très différents de ceux de l'espèce.

Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli, le juge PRATTE étant dissident.

Procureurs des appelantes: Bell, Baker, Thompson, Oyen & Webber, Ottawa.

Procureur de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton: J. D. Cameron, Ottawa.

Procureur de la ville d'Ottawa: D. V. Hambling, Ottawa.

Procureurs du canton de Cumberland: Houlahan & Baldwin, Ottawa.