

The Regional Municipality of Peel *Appellant;*

and

Thomas MacKenzie and Viking Houses, a Division of Marshall Children's Foundation *Respondents;*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario and the Attorney General of Quebec *Intervenors.*

File No.: 16212.

1981: December 3; 1982: July 22.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Juvenile delinquents — Municipalities — Support of child — Federal Act authorizing a court to order a municipality to pay for the support of a juvenile delinquent — Whether provision necessarily incidental to Parliament's criminal law power — Juvenile Delinquents Act, R.S.C. 1970, c. J-3, s. 20(1),(2) — British North America Act, 1867, s. 91(27), 92(8).

This appeal is concerned with the validity of a provincial judge's custody order, under s. 20 of the *Juvenile Delinquents Act*, which directed the appellant municipality to which the delinquent child belongs to contribute to the child's support. Appellant appealed unsuccessfully to Ontario's Supreme Court and Court of Appeal. The issue before this Court is whether the enactment of s. 20(2), in so far as it purports to authorize the imposition by Court order of a financial burden on municipalities, was ancillary to and necessarily incidental to the proper exercise by Parliament of its legislative power under s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*.

Held: The appeal should be allowed.

Parliament did not have the authority to enact s. 20(2), in so far as it is made applicable to municipalities. This was not legislation in relation to criminal law or criminal procedure, and it was not truly necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority in these fields. Municipalities are under the legisla-

La municipalité régionale de Peel *Appelante;*

et

Thomas MacKenzie et Viking Houses, une filiale de Marshall Children's Foundation *Intimés;*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec *Intervenants.*

N° du greffe: 16212.

1981: 3 décembre; 1982: 22 juillet.

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

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

Droit constitutionnel — Jeunes délinquants — Municipalités — Entretien de l'enfant — Loi fédérale qui autorise une cour à ordonner à une municipalité de payer pour l'entretien d'un jeune délinquant — La disposition est-elle nécessairement accessoire au pouvoir du Parlement en matière de droit criminel? — Loi sur les jeunes délinquants, S.R.C. 1970, chap. J-3, art. 20(1),(2) — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 91(27), 92(8).

Le présent pourvoi porte sur la validité d'une ordonnance de garde prononcée par un juge provincial en vertu de l'art. 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants*, qui enjoint à la municipalité appelante à laquelle l'enfant appartient de contribuer à l'entretien de l'enfant. Les appels de l'appelante à la Cour suprême de l'Ontario et à la Cour d'appel ont échoué. La question soumise à cette Cour est de savoir si le texte du par. 20(2), dans la mesure où, sous son empire, la cour est autorisée à imposer une charge financière aux municipalités, est utile et nécessairement accessoire à l'exercice efficace, par le Parlement, de son pouvoir législatif en vertu de l'art. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le Parlement n'avait pas le pouvoir d'adopter le par. 20(2) dans la mesure où il s'applique aux municipalités. Il ne s'agit pas d'une disposition relative au droit criminel ou à la procédure criminelle et cette disposition n'est pas vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement dans ces domaines.

tive control of provincial legislatures (s. 92(8) *B.N.A. Act*). The effect of s. 20(2) in so far as it relates to municipalities, was to alter the role of municipal institutions not only with respect to financial matters but also with respect to their duty toward persons found within their boundaries. This was an indirect amendment to provincial legislation respecting municipalities and it could not be justified in the absence of a direct link with federal legislative power under s. 91(27). Here, there was no direct link between the municipality "to which the child belongs" and the issue of the child's criminality. The obligation sought to be imposed on the municipality arises only after the criminal proceedings have been completed and sentence has been imposed.

Attorney General of British Columbia v. Smith, [1967] S.C.R. 702; *Toronto Transportation Commission v. Canadian National Railways and City of Toronto*, [1930] S.C.R. 94; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1920] A.C. 426; *Corporation of the City of Toronto v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1908] A.C. 54; *County of Carleton v. City of Ottawa* (1909), 41 S.C.R. 552; *City of Toronto v. Grand Trunk Railway Co.* (1906), 37 S.C.R. 232; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *Corporation of the City of Toronto v. The King*, [1932] A.C. 98, distinguished; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *Reference re Troops in Cape Breton*, [1930] S.C.R. 554, considered; *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632, affirmed 16 O.R. (2d) 765 (C.A.); *Re Dunne*, [1962] O.R. 595, overruled; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario (1980), 29 O.R. (2d) 439, 113 D.L.R. (3d) 350, dismissing appellant's appeal from a judgment of Van Camp J., upholding a custody order made pursuant to s. 20 of the *Juvenile Delinquents Act*. Appeal allowed.

J. Edgar Sexton, Q.C., and *Brian Morgan*, for the appellant.

Ian G. Scott, Q.C., for the respondents.

E. G. Ewaschuk, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Les municipalités sont assujetties au contrôle législatif des législatures des provinces (*A.A.N.B.*, art. 92(8)). Dans la mesure où il se rapporte aux municipalités, le par. 20(2) a pour effet de modifier le rôle des institutions municipales non seulement quant aux questions financières mais également à l'égard de leurs obligations envers les personnes qui se trouvent sur leur territoire. C'est là une modification indirecte des lois provinciales relatives aux municipalités qui n'est pas justifiée en l'absence d'un lien direct avec le pouvoir législatif fédéral en vertu de l'art. 91(27). En l'espèce, il n'y a pas de lien direct entre la municipalité «à laquelle il [l'enfant] appartient» et la question de la criminalité de l'enfant. L'obligation que la Loi cherche à imposer à la municipalité se présente uniquement une fois les procédures criminelles complétées et la sentence imposée.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts *Attorney General of British Columbia c. Smith*, [1967] R.C.S. 702; *Toronto Transportation Commission c. Canadian National Railways and City of Toronto*, [1930] R.C.S. 94; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1920] A.C. 426; *Corporation of the City of Toronto v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1908] A.C. 54; *County of Carleton c. City of Ottawa* (1909), 41 R.C.S. 552; *City of Toronto c. Grand Trunk Railway Co.* (1906), 37 R.C.S. 232; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *Corporation of the City of Toronto v. The King*, [1932] A.C. 98; arrêts examinés: *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *Reference re Troops in Cape Breton*, [1930] R.C.S. 554; arrêts rejetés: *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632, confirmé à 16 O.R. (2d) 765 (C.A.); *Re Dunne*, [1962] O.R. 595; arrêt mentionné: *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1980), 29 O.R. (2d) 439, 113 D.L.R. (3d) 350, qui a rejeté l'appel de l'appelante à l'encontre d'un jugement du juge Van Camp qui a maintenu une ordonnance de garde délivrée conformément à l'art. 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants*. Pourvoi accueilli.

J. Edgar Sexton, c.r., et *Brian Morgan*, pour l'appelante.

Ian G. Scott, c.r., pour les intimés.

E. G. Ewaschuk, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

T. H. Wickett, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

Jean-K. Samson and Lorraine Pilette, for the intervener the Attorney General of Quebec.

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—This appeal is concerned with the validity of an order dated July 26, 1977, made under the provisions of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3, by a provincial judge, which committed the custody of Tracey Jean Nash, who had been adjudged to be a juvenile delinquent, to the respondent Thomas MacKenzie, who is a supervisor with the respondent Viking Houses. The judge directed that he should put the child in a Viking House near Peterborough. The municipality was directed, pursuant to s. 20(2) of the Act, to pay the sum of \$43 per day for her support in the Viking House. The appellant's appeal against this order to a judge of the Supreme Court of Ontario was dismissed and a further appeal to the Appeal Court for Ontario was also dismissed. Leave was given for an appeal to this Court.

Tracey Jean Nash had been adjudged to be a juvenile delinquent in a previous proceeding before the same judge on April 7, 1977, and had been placed in the custody of Viking Houses. On April 21, 1977, Holland J. gave judgment in another case (*Regional Municipality of Peel v. Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632) in which he held that a family court judge had no jurisdiction to place a juvenile delinquent in Viking Houses or any similar group home. This judgment was affirmed by the Ontario Court of Appeal ((1977), 16 O.R. (2d) 765) and by this Court ([1979] 2 S.C.R. 1134).

As a result of the judgment of Holland J. in that case, Tracey Jean Nash was brought back before the provincial judge by Viking Houses. At the hearing, counsel for Viking Houses proposed that custody of the child be given to the respondent Thomas MacKenzie and that he would formally place the child in the Viking Houses group home at which she had been staying. The appellant

T. H. Wickett, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Jean-K. Samson et Lorraine Pilette, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MARTLAND—Le présent pourvoi porte sur la validité d'une ordonnance rendue le 26 juillet 1977 par un juge provincial en vertu des dispositions de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3, par laquelle il a confié la garde de Tracey Jean Nash, qu'il avait déclarée jeune délinquante, à l'intimé Thomas MacKenzie, qui est un surveillant au service de l'intimée Viking Houses. Le juge lui a ordonné de placer l'enfant dans un foyer Viking Houses situé près de Peterborough. En vertu du par. 20(2) de la Loi, il a ordonné à la municipalité de payer la somme de \$43 par jour pour l'entretien de l'enfant dans ce foyer. L'appel interjeté par l'appelante à l'encontre de cette ordonnance devant un juge de la Cour suprême de l'Ontario a été rejeté, et un appel ultérieur à la Cour d'appel de l'Ontario a subi le même sort. L'appelante se pourvoit devant cette Cour sur autorisation.

Dans une procédure antérieure, le même juge a déclaré, le 7 avril 1977, que Tracey Jean Nash était une jeune délinquante et l'a confiée à la garde de Viking Houses. Le 21 avril 1977, le juge Holland a rendu jugement dans une autre affaire (*Regional Municipality of Peel v. Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632) et a conclu qu'un juge du tribunal de la famille n'avait pas le pouvoir d'ordonner qu'un jeune délinquant soit confié à Viking Houses ou à un foyer collectif de ce genre. Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel de l'Ontario ((1977), 16 O.R. (2d) 765) et par cette Cour ([1979] 2 R.C.S. 1134).

Par suite du jugement du juge Holland dans cette affaire, Viking Houses a ramené Tracey Jean Nash devant le juge provincial. A l'audience, l'avocat de Viking Houses a proposé que la garde de l'enfant soit confiée à l'intimé Thomas MacKenzie et que ce dernier place officiellement l'enfant dans le foyer collectif Viking Houses où elle avait séjourné. L'appelante s'y est opposée pour le motif

objected on the ground that such an order would simply be a device to circumvent the judgment of Holland J. in the previous case.

The Court awarded care and custody of the child to the respondent MacKenzie but directed him not to remove the child from the Viking House near Peterborough without the permission of the Court. It was ordered that the money payable by the appellant should be paid to the respondent MacKenzie at the Toronto address of the respondent Viking Houses.

On the appeal to the Court of Appeal the appellant raised the issue of the constitutional validity of s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* in so far as it purported to authorize the Court to order the municipality to which a delinquent child belongs to contribute to the child's support.

This issue had been raised in the earlier case of *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses*, mentioned previously. Holland J., in that case, at p. 651, held that s. 20(2) was *intra vires* of the Parliament of Canada to enact "as being ancillary to and necessarily incidental to the proper exercise by the Parliament of Canada of its criminal legislative power pursuant to s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*." The Court of Appeal, in that case, also mentioned the constitutional validity of the subsection in the following terms (at p. 768): "In our view s. 20(2) is a necessary part of the effective operation of the entire statute and was validly enacted by Parliament under its powers in relation to criminal law".

The constitutional validity of s. 20(2) was not decided on the appeal to this Court as the Court had determined, without deciding that issue, that the respondent municipalities were entitled to the relief which they sought.

In the present case, in view of the judgment of the Court of Appeal in the earlier case, the constitutional question was not addressed in oral argument before that Court, but the issue was raised by the appellant in its factum and both parties affirmed their positions in their factums. The

qu'une ordonnance en ce sens serait simplement un moyen de tourner le jugement du juge Holland dans l'affaire antérieure.

La Cour a confié le soin et la garde de l'enfant à l'intimé MacKenzie, mais lui a ordonné de ne pas retirer l'enfant du foyer Viking House situé près de Peterborough sans la permission de la Cour. Il a ordonné que la somme payable par l'appelante soit versée à l'intimé MacKenzie à l'adresse de l'intimée Viking Houses à Toronto.

Devant la Cour d'appel, l'appelante a soulevé la question de la constitutionnalité du par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, dans la mesure où il vise à autoriser la Cour à ordonner à la municipalité à laquelle appartient l'enfant de verser une somme pour son entretien.

Cette question avait été soulevée dans l'affaire antérieure *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses*, précitée. Dans cette affaire, le juge Holland a conclu à la p. 651 que le Parlement du Canada avait le pouvoir d'adopter le par. 20(2) [TRADUCTION] «puisque'il est utile et nécessairement accessoire à l'exercice efficace du pouvoir législatif qu'accorde au Parlement du Canada, en matière criminelle, le par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*». Dans cette affaire, la Cour d'appel a elle aussi fait mention de la constitutionnalité de ce paragraphe en disant (à la p. 768): [TRADUCTION] «A notre avis, le par. 20(2) est un élément nécessaire à l'application efficace de l'ensemble de la Loi et il a été valablement adopté par le Parlement en vertu de ses pouvoirs en matière de droit criminel».

La constitutionnalité du par. 20(2) n'a pas été tranchée lors du pourvoi devant cette Cour, celle-ci ayant décidé, sans se prononcer sur cette question, que les municipalités intimées avaient droit au redressement demandé.

En l'espèce, étant donné l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire antérieure, la question constitutionnelle n'a pas été plaidée oralement devant elle, mais l'appelante l'a soulevée dans son mémoire et les deux parties ont confirmé leurs positions dans leurs mémoires respectifs. La question pouvait

matter was therefore open for consideration on the appeal to this Court.

The constitutional question before this Court was stated by the Chief Justice in the following terms:

Is subsection 2 of section 20 of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, Chapter J-3, in so far as it purports to authorize the imposition by Court Order of a financial burden on municipalities for the support of Juvenile Delinquents in furtherance of an Order made under subsection 1 of section 20, within the legislative competence of the Parliament of Canada?

On the argument of the appeal, submissions were made on behalf of the Attorneys General of Canada and Ontario in support of the validity of the legislation and by the Attorney General of Quebec contesting its validity.

Section 20 of the *Juvenile Delinquents Act* provides as follows:

20. (1) In the case of a child adjudged to be a juvenile delinquent the court may, in its discretion, take either one or more of the several courses of action hereinafter in this section set out, as it may in its judgment deem proper in the circumstances of the case:

- (a) suspend final disposition;
- (b) adjourn the hearing or disposition of the case from time to time for any definite or indefinite period;
- (c) impose a fine not exceeding twenty-five dollars, which may be paid in periodical amounts or otherwise;
- (d) commit the child to the care or custody of a probation officer or of any other suitable person;
- (e) allow the child to remain in its home, subject to the visitation of a probation officer, such child to report to the court or to the probation officer as often as may be required;
- (f) cause the child to be placed in a suitable family home as a foster home, subject to the friendly supervision of a probation officer and the further order of the court;
- (g) impose upon the delinquent such further or other conditions as may be deemed advisable;
- (h) commit the child to the charge of any children's aid society, duly organized under an Act of the legislature of the province and approved by the lieutenant governor in council, or, in any municipality in which

donc être soulevée lors du pourvoi devant cette Cour.

Le Juge en chef a énoncé comme suit la question constitutionnelle soumise à cette Cour:

Le paragraphe 2 de l'article 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chapitre J-3, relève-t-il de la compétence législative du Parlement du Canada, dans la mesure où, sous son empire, la Cour est autorisée à imposer une charge financière aux municipalités pour l'entretien des jeunes délinquants en application d'une décision rendue en vertu du paragraphe 1 de l'article 20?

Au cours des plaidoiries, des arguments ont été présentés au nom des procureurs généraux du Canada et de l'Ontario à l'appui de la validité de la disposition législative et au nom du procureur général du Québec qui en conteste la validité.

L'article 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants* dispose:

20. (1) Lorsqu'il a été jugé que l'enfant était un jeune délinquant, la cour peut, à sa discrétion, pendre une ou plusieurs des mesures diverses ci-dessous énoncées au présent article, selon qu'elle le juge opportun dans les circonstances,

- a) suspendre le règlement définitif;
- b) ajourner, à l'occasion, l'audition ou le règlement de la cause pour une période déterminée ou indéterminée;
- c) imposer une amende d'au plus vingt-cinq dollars, laquelle peut être acquittée par versements périodiques ou autrement;
- d) confier l'enfant au soin ou à la garde d'un agent de surveillance ou de toute autre personne recommandable;
- e) permettre à l'enfant de rester dans sa famille, sous réserve de visites de la part d'un agent de surveillance, l'enfant étant tenu de se présenter à la cour ou devant cet agent aussi souvent qu'il sera requis de le faire;
- f) faire placer cet enfant dans une famille recommandable comme foyer d'adoption, sous réserve de la surveillance bienveillante d'un agent de surveillance et des ordres futurs de la cour;
- g) imposer au délinquant les conditions supplémentaires ou autres qui peuvent paraître opportunes;
- h) confier l'enfant à quelque société d'aide à l'enfance, dûment organisée en vertu d'une loi de la législature de la province et approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil, ou, dans toute muni-

there is no children's aid society, to the charge of the superintendent, if there is one; or

(i) commit the child to an industrial school duly approved by the lieutenant governor in council.

(2) In every such case it is within the power of the court to make an order upon the parent or parents of the child, or upon the municipality to which the child belongs, to contribute to the child's support such sum as the court may determine, and where such order is made upon the municipality, the municipality may from time to time recover from the parent or parents any sum or sums paid by it pursuant to such order.

The appellant's submission relates only to subs. (2) and solely in relation to the provisions of that subsection respecting the obligation which may be imposed upon a municipality.

The position taken by the respondents is that the subsection could properly be enacted by the Parliament of Canada by virtue of its power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, to legislate in relation to:

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

It was contended, in the alternative, that the subsection could be sustained as being ancillary to subsection (1) which is a valid exercise of Parliament's legislative authority.

The submission of the appellant is that the imposition of financial obligations upon a municipality for support of a juvenile delinquent is not legislation in relation to criminal law and that it cannot be regarded as necessarily incidental to legislation in the field of criminal law.

The respondent relies upon the judgment of this Court in *Attorney General of British Columbia v. Smith* [1967] S.C.R. 702. In that case the main question was as to whether the whole of the *Juvenile Delinquents Act* was *intra vires* of the Parliament of Canada to enact as being valid criminal legislation. The Court unanimously decided that it was. Fauteux J. (as he then was), who delivered the judgment of the Court, said at p. 713:

cipalité où il n'existe pas de société d'aide à l'enfance, aux soins du surintendant, s'il en est un; ou

i) confier l'enfant à une école industrielle dûment approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil.

(2) Dans chacun de ces cas, la cour est autorisée à rendre un ordre enjoignant aux père et mère de l'enfant ou au père ou à la mère ou à la municipalité à laquelle il appartient, de verser pour son entretien telle somme que la cour peut déterminer, et lorsque cet ordre est donné à la municipalité, cette dernière peut à l'occasion recouvrer des père et mère ou du père ou de la mère de l'enfant la somme ou les sommes qu'elle a versées en exécution de cet ordre.

L'argument de l'appelante ne porte que sur le par. (2) et uniquement sur les dispositions de ce paragraphe qui concernent l'obligation qui peut être imposée à une municipalité.

Les intimés font valoir que le Parlement du Canada peut à bon droit adopter ce paragraphe en vertu du pouvoir que lui accorde le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de faire des lois relatives à:

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

On fait valoir, à titre subsidiaire, que ce paragraphe est valide puisqu'il est accessoire au par. (1) qui est l'expression de l'exercice valide de l'autorité législative du Parlement.

L'appelante allègue que l'imposition d'obligations financières à une municipalité pour l'entretien d'un jeune délinquant n'est pas relative au droit criminel et qu'on ne peut la considérer comme nécessairement accessoire à une loi du domaine du droit criminel.

Les intimés s'appuient sur l'arrêt de cette Cour *Attorney General of British Columbia c. Smith*, [1967] R.C.S. 702. Dans cette affaire, la principale question était de savoir si la *Loi sur les jeunes délinquants* dans son ensemble était *intra vires* du Parlement du Canada en tant que loi valide en matière criminelle. La Cour à l'unanimité a reconnu ce pouvoir au Parlement. Le juge Fauteux (alors juge puîné), qui a rendu le jugement de la Cour, dit à la p. 713:

With deference to those who entertain a contrary view, I am clearly of opinion that, in its true nature and character, the Act, far from being legislation adopted under the guise of criminal law to encroach on subjects reserved to the provinces, is genuine legislation in relation to criminal law in its comprehensive sense.

This is the statement of a conclusion that the true nature and character of the Act is legislation in relation to criminal law. This is not contested by the appellant. The appellant's contention is that one particular portion of the Act, *i.e.* s. 20(2), in so far as it relates to municipalities, is not criminal law legislation.

The respondent points out that Fauteux J. in his reasons gave a general outline of the main operative provisions of the Act and referred at p. 709 to the courses open to the court after a child had been adjudged to be a delinquent:

... a variety of exceptional courses of action,—primarily meant to assist, help, encourage, supervise and reform the delinquent rather than to punish him,—which, upon the child being adjudged to be a juvenile delinquent, may be taken by the judge in the light of the opinion he forms as to both the child's own good and the community's best interest;

The respondent seeks to interpret this as being an approval of the constitutional validity of s. 20(2). However, Fauteux J., in outlining generally the provisions of the Act, made no reference to the provision contained in s. 20(2). The reference, above quoted, is to the provisions of s. 20(1), the constitutional validity of which is not challenged. The issue raised in the present appeal did not arise in the *Smith* case, was never argued in that case and, in my opinion, was not dealt with in the judgment in that case.

The respondent submits the proposition that: "This Court and the Privy Council have consistently upheld the constitutional validity of legislation in which Parliament, acting pursuant to an admitted head of power under s. 91, has imposed some portion of the expense of administering the legislation on parties obtaining benefit from it".

Counsel for the respondent has correctly limited his proposition to cases in which parties obtain benefit from it. The cases cited to support the

[TRANSLATION] Avec égards pour les tenants de l'opinion contraire, je suis clairement d'avis que, par sa nature et son caractère véritables, cette loi, loin d'être une loi adoptée sous l'apparence d'une loi criminelle pour empiéter sur des sujets réservés aux provinces, est une véritable loi criminelle dans son sens le plus large.

Il découle de la conclusion ainsi formulée que la nature et le caractère véritables de la Loi en font une loi relative au droit criminel. L'appelante ne conteste pas ce point. Elle prétend qu'une partie précise de la Loi, soit le par. 20(2), dans la mesure où il se rapporte aux municipalités, n'est pas une disposition législative relative au droit criminel.

Les intimés soulignent que le juge Fauteux, dans ses motifs, a donné un aperçu des principales dispositions de fond de la Loi et qu'à la p. 709, il a mentionné les mesures qui s'offrent à la cour après qu'un enfant a été déclaré délinquant:

[TRANSLATION] ... diverses mesures exceptionnelles, — qui visent d'abord à aider, secourir, encourager, surveiller et réhabiliter le délinquant plutôt qu'à le punir, — que peut prendre le juge lorsque l'enfant est déclaré délinquant, suivant l'opinion qu'il se forme tant du bien de l'enfant que des meilleurs intérêts de la collectivité;

Les intimés cherchent à interpréter ce passage comme la reconnaissance de la constitutionnalité du par. 20(2). Cependant, dans son aperçu général des dispositions de la Loi, le juge Fauteux n'a pas mentionné les dispositions que contient le par. 20(2). Le passage ci-dessous se rapporte aux dispositions du par. 20(1) dont la constitutionnalité n'est pas attaquée. La question que soulève le présent pourvoi ne s'est pas posée dans l'affaire *Smith*, n'y a pas été débattue et, à mon avis, n'est pas couverte dans l'arrêt alors rendu.

Les intimés soumettent que [TRANSLATION] «Cette Cour et le Conseil privé ont reconnu de façon constante la constitutionnalité de dispositions législatives par lesquelles le Parlement, agissant conformément à un pouvoir reconnu aux termes de l'art. 91, a imposé une part des dépenses relatives à l'application de la loi aux parties qui en bénéficient».

L'avocat des intimés a justement restreint sa proposition aux cas où les parties en bénéficient. Les affaires citées à l'appui de cette proposition

proposition are cases in which the Board of Railway Commissioners, when dealing with applications to construct bridges or overpasses and similar works, has required a party deriving benefit from the work constructed to contribute toward its cost¹.

The situation in the present case is not in any way similar. The appellant, to use counsel's own words, is not "a party obtaining any benefit" from the *Juvenile Delinquents Act* or from any court order made pursuant to s. 20(1). Section 20(2) imposes an obligation for which there is no corresponding benefit.

In the earlier case of *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses*, Holland J. held that s. 20(2) was constitutionally valid as being ancillary to and necessarily incidental to the proper exercise by Parliament of its criminal legislative power; I read the conclusions stated by the Court of Appeal in that case as being based upon that ground—it "is a necessary part of the effective operation of the entire statute".

A similar view had been expressed earlier by Schatz J. in *Re Dunne*, [1962] O.R. 595.

Unless it were held to be necessarily incidental to the exercise of Parliament's legislative authority in the field of criminal law, in the enactment of the *Juvenile Delinquents Act*, it would not be possible to support the constitutional validity of the subsection. It is designed to come into operation only after the trial has occurred, the accused has been found to be a juvenile delinquent and the Court has decided as to the disposition of the delinquent child. It is not a part of the definition of the offence, of the procedures to be followed or of the penalties which may be imposed. What it seeks to do is to impose upon municipalities the financial burden of contributing toward the support of a delinquent child who has already been tried, convicted and made subject to the disposition pre-

sont celles dans lesquelles la Commission des chemins de fer, examinant des demandes de construction de ponts ou de viaducs et d'ouvrages semblables, a exigé que la partie qui en bénéficiait contribue au coût des travaux¹.

La situation en l'espèce est bien différente. L'appelante, pour employer les mots de l'avocat, n'est pas [TRADUCTION] «une partie qui bénéficie» de la *Loi sur les jeunes délinquants* ou d'une ordonnance judiciaire rendue en application du par. 20(1). Le paragraphe 20(2) impose une obligation sans conférer d'avantage correspondant.

Dans l'affaire antérieure *Regional Municipality of Peel v. Viking Houses*, le juge Holland a conclu que le par. 20(2) était constitutionnel puisqu'il est utile et nécessairement accessoire à l'exercice efficace du pouvoir législatif du Parlement en matière criminelle; j'estime que les conclusions de la Cour d'appel dans cette affaire s'appuient sur le motif que «c'est un élément nécessaire à l'application efficace de l'ensemble de la Loi».

Dans l'arrêt *Re Dunne*, [1962] O.R. 595, le juge Schatz avait adopté une opinion semblable.

Il n'est pas possible de confirmer la constitutionnalité du paragraphe, dans le texte de la *Loi sur les jeunes délinquants*, à moins de conclure qu'il est nécessairement accessoire à l'exercice de la compétence législative du Parlement dans le domaine du droit criminel. Il est conçu pour prendre effet uniquement après que le procès a eu lieu, que l'accusé a été déclaré jeune délinquant et que la Cour a décidé des mesures à prendre à son égard. Cette disposition ne fait pas partie de la définition de l'infraction, des procédures à suivre ou des peines qui peuvent être imposées. Elle vise à imposer aux municipalités la charge financière de contribuer à l'entretien d'un enfant délinquant qui a déjà été jugé, déclaré coupable et à qui on a imposé les mesures prévues dans l'ordonnance de

¹ *Toronto Transportation Commission v. Canadian National Railways and City of Toronto*, [1930] S.C.R. 94; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1920] A.C. 426; *Corporation of the City of Toronto v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1908] A.C. 54; *County of Carleton v. City of Ottawa* (1909), 41 S.C.R. 552; *City of Toronto v. Grand Trunk Railway Co.* (1906), 37 S.C.R. 232.

¹ *Toronto Transportation Commission c. Canadian National Railways and City of Toronto*, [1930] R.C.S. 94; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1920] A.C. 426; *Corporation of the City of Toronto v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1908] A.C. 54; *County of Carleton c. City of Ottawa* (1909), 41 R.C.S. 552; *City of Toronto c. Grand Trunk Railway Co.* (1906), 37 R.C.S. 232.

scribed in the Court order. In my opinion this is not, *per se*, legislation in relation to criminal law.

The respondent cited the decision in *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940 in which this Court upheld the constitutional validity of s. 653 of the *Criminal Code* which empowers a court which has convicted an accused of an indictable offence to order the accused to pay to a person aggrieved an amount by way of satisfaction or compensation for loss of or damage to property suffered as a result of the commission of the offence. This conclusion was reached on the basis that s. 653 was a part of the sentencing process.

There is no analogy between s. 653 and s. 20(2). Section 653 is part of the sentencing process and the liability to pay is imposed upon the accused. Section 20(2) operates after the sentencing process is complete and imposes the liability to pay, not on the accused, but upon a third party.

The issue to be determined in this appeal is, therefore, whether the enactment of s. 20(2) was, as Holland J. put it, ancillary to and necessarily incidental to the proper exercise by Parliament of its legislative power.

The respondent contends that the function of the Court is to review the impugned provision in the context of the overall legislative scheme and to uphold its validity if the provision is "if not essential at least incidental to the power to legislate on criminal matters, for it may well go to the efficacy of such legislation". The quoted words appear at p. 104 of the judgment of the Privy Council in *Corporation of the City of Toronto v. The King*, [1932] A.C. 98. These words must however be read in their context. The issue in that case was as to the validity of the proviso to s. 1036(1) of the *Criminal Code* which directed that, in the Province of Ontario, fines were to be paid over to a municipal or local authority bearing, in whole or in part, the expense of administering the law under which the fine was imposed. The passage from the judgment reads as follows:

la cour. A mon avis, ce n'est pas, intrinsèquement, une disposition législative relative au droit criminel.

Les intimés ont cité l'arrêt *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940, dans lequel cette Cour a confirmé la constitutionnalité de l'art. 653 du *Code criminel* qui donne à une cour qui a condamné un individu accusé d'un acte criminel le pouvoir d'ordonner que l'accusé paie à une personne lésée un montant comme réparation ou dédommagement pour la perte de biens ou le dommage à des biens subi par suite de la perpétration de l'infraction. Cette conclusion a été retenue parce que l'art. 653 fait partie du processus de sentence.

Il n'y a pas d'analogie entre l'art. 653 et le par. 20(2). L'article 653 fait partie du processus de sentence et l'obligation de paiement est imposée à l'accusé. Le paragraphe 20(2) entre en jeu après l'imposition de la sentence et impose à un tiers et non à l'accusé l'obligation de payer.

La question qu'il faut trancher en l'espèce est donc de savoir si le texte du par. 20(2) est, comme le dit le juge Holland, utile et nécessairement accessoire à l'exercice efficace, par le Parlement, de son pouvoir législatif.

Les intimés allèguent que la Cour a pour fonction d'examiner la disposition attaquée dans le contexte de l'économie générale de la Loi et d'en confirmer la validité si la disposition est [TRADUCTION] «sinon essentielle, du moins accessoire au pouvoir de légiférer sur des matières criminelles, puisqu'elle peut toucher à l'efficacité de cette loi». Cette citation est extraite de la p. 104 de l'arrêt du Conseil privé *Corporation of the City of Toronto v. The King*, [1932] A.C. 98. Il faut cependant l'interpréter dans son contexte. Dans cette affaire, la question portait sur la validité de la disposition du par. 1036(1) du *Code criminel* qui prévoyait que, dans la province de l'Ontario, les amendes devaient être versées aux autorités locales ou municipales qui assumaient, en totalité ou en partie, les frais d'application de la loi en vertu de laquelle l'amende était imposée. Le passage en question se lit comme suit:

Turning now to s. 91 of the British North America Act, their Lordships find that "notwithstanding anything in this Act," and therefore notwithstanding the provisions of s. 109, "the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to all matters coming within . . . the criminal law." Plainly, and indeed admittedly, this confers on the Dominion Parliament the exclusive right by legislation to create and define crimes and to impose penalties for their commission. In their Lordships' opinion it no less empowers the Dominion legislature to direct how penalties for infraction of the criminal law shall be applied. It has always been regarded as within the scope of criminal legislation to make provision for the disposal of penalties inflicted, as innumerable instances show, and the power to do so is, if not essential, at least incidental, to the power to legislate on criminal matters for it may well go to the efficacy of such legislation.

The Privy Council in that case decided only that Parliament, which under the criminal law power had authority to impose fines, could direct that they be paid to municipalities which bore the expense of administering the law. The case is of little assistance in determining whether Parliament having created a legislative scheme in respect of the trial and disposition of juvenile delinquents could impose upon municipalities the financial burden of supporting juvenile delinquents after their conviction.

There have been two recent cases in this Court which have referred to the extent of Parliament's authority to enact ancillary legislation. In *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, Pigeon J., who wrote the reasons of the majority, said, at p. 713, that the ancillary power doctrine is limited to what is truly necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority. There was no expression of dissent from this proposition in the dissenting reasons. The phrase "necessarily incidental" was used in *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213 at p. 226.

[TRANSLATION] En ce qui concerne maintenant l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, leurs Seigneuries concluent que «nonobstant toute disposition du présent acte», et donc nonobstant les dispositions de l'art. 109, «l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans . . . le droit criminel». Il est clair et en fait reconnu qu'il confère au Parlement fédéral le droit exclusif de légiférer pour créer et définir des infractions et imposer des peines correspondantes. Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il permet aussi au Parlement fédéral de prescrire la façon d'appliquer les peines en matière de droit criminel. On a toujours considéré qu'il était du domaine du droit criminel de légiférer sur le mode d'application des peines infligées, comme de multiples cas l'indiquent, et le pouvoir de ce faire, s'il n'est pas essentiel, est au moins accessoire au pouvoir de légiférer en matière criminelle car il peut avoir un effet sur l'efficacité de cette législation. Si l'on devait dissocier du pouvoir de créer les peines celui de prescrire leur mode d'application et le confier à une autre autorité, il est facile de voir à quel point la législation pénale serait atteinte, sinon rendre inefficace.

Dans cette affaire, le Conseil privé a seulement décidé que le Parlement, qui avait le pouvoir d'imposer des amendes en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, pouvait ordonner qu'elles soient versées aux municipalités qui assument les frais d'application de la loi. Cet arrêt ne nous aide pas à décider si le Parlement, qui a créé une loi relative au procès des jeunes délinquants et aux mesures à prendre à leur égard, peut imposer aux municipalités le fardeau financier d'assurer l'entretien des jeunes délinquants après qu'ils ont été déclarés coupables.

Deux arrêts récents de cette Cour se rapportent à l'étendue du pouvoir du Parlement d'adopter des lois accessoires. Dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, le juge Pigeon, qui a rédigé les motifs de la majorité, dit, à la p. 713, que la doctrine du pouvoir accessoire est limitée à ce qui est vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement. Les motifs de dissidence ne contestent pas cet énoncé. L'expression «nécessairement accessoire» a été employée dans l'arrêt *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213, à la p. 226.

In the *Fowler* case the issue was as to the constitutional validity of s. 33(3) of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, which provided that:

(3) No person engaging in logging, lumbering, land clearing or other operations, shall put or knowingly permit to be put, any slash, stumps or other debris into any water frequented by fish or that flows into such water, or on the ice over either such water, or at a place from which it is likely to be carried into either such water.

After referring to definitions of the word "fishery", the Court, at p. 224, said:

The legislation in question here does not deal directly with fisheries, as such, within the meaning of those definitions. Rather, it seeks to control certain kinds of operations not strictly on the basis that they have deleterious effects on fish but, rather, on the basis that they might have such effects. *Prima facie*, subs. 33(3) regulates property and civil rights within a province. Dealing, as it does, with rights and not dealing specifically with "fisheries", in order to support the legislation it must be established that it provides for matters necessarily incidental to effective legislation on the subject-matter of sea coast and inland fisheries.

The conclusion reached by the Court, at p. 226, was as follows:

Subsection 33(3) makes no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries. It is a blanket prohibition of certain types of activity, subject to provincial jurisdiction, which does not delimit the elements of the offence so as to link the prohibition to any likely harm to fisheries. Furthermore, there was no evidence before the Court to indicate that the full range of activities caught by the subsection do, in fact, cause harm to fisheries. In my opinion, the prohibition in its broad terms is not necessarily incidental to the federal power to legislate in respect of sea coast and inland fisheries and is *ultra vires* of the federal Parliament.

The respondent has not demonstrated that it is essential to the operation of the legislative scheme provided in the *Juvenile Delinquents Act* that the cost of supporting juvenile delinquents must be borne by the municipalities. Nor has the respond-

Dans l'affaire *Fowler*, la question portait sur la constitutionnalité du par. 33(3) de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14, qui se lit:

(3) Il est interdit à quiconque fait l'abattage ou la coupe de bois, le défrichement ou autres opérations de déposer ou de permettre sciemment de déposer des déchets de bois, souches ou autres débris dans une eau fréquentée par le poisson ou qui se déverse dans cette eau, ou sur la glace qui recouvre l'une ou l'autre de ces eaux, ou de les déposer dans un endroit d'où il est probable qu'ils soient entraînés dans l'une ou l'autre de ces eaux.

Après avoir examiné les définitions du terme «pêcherie», la Cour a dit, à la p. 224:

La disposition législative en cause ici ne traite pas directement des pêcheries, comme telles, au sens où l'entendent ces définitions. Elle cherche plutôt à réglementer certaines activités non parce qu'elles ont des conséquences nuisibles sur le poisson à strictement parler mais plutôt parce qu'elles pourraient en avoir. De prime abord, le par. 33(3) réglemente la propriété et les droits civils dans les limites d'une province. Puisqu'il traite effectivement de ces droits et non spécifiquement de «pêcheries», il faut, pour en appuyer la validité, démontrer qu'il vise des sujets nécessairement accessoires à une législation efficace en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.

La Cour a conclu comme suit, à la p. 226:

Le paragraphe 33(3) ne cherche pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables, que les pêcheries pourraient subir. C'est une interdiction générale d'exercer certaines activités de compétence provinciale; ce paragraphe ne fixe pas les éléments de l'infraction de manière à établir un lien entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries. De plus, aucune preuve produite devant la Cour n'indique que l'ensemble des activités visées par le paragraphe cause effectivement des dommages aux pêcheries. A mon avis, l'interdiction, dans ses termes généraux, n'est pas nécessairement accessoire au pouvoir fédéral de légiférer sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur et elle excède les pouvoirs du Parlement fédéral.

Les intimés n'ont pas établi qu'il est essentiel au fonctionnement de l'ensemble des mesures prévues dans la *Loi sur les jeunes délinquants* que les frais d'entretien des jeunes délinquants soient assumés par les municipalités. En outre, les intimés n'ont

ent submitted any authority to support the proposition that, as incidental to the exercise of its legislative powers, Parliament can impose a financial burden upon an institution, such as a municipality, which is the creature of the Provincial Legislature, and whose powers, including the power to raise and spend money, are defined solely by provincial legislation.

The case of the *Reference re Troops in Cape Breton* [1930] S.C.R. 554 decided that the Parliament of Canada could not impose upon a province the duty to pay expenses incurred in connection with a requisition calling out the active militia in aid of the civil power. The *Militia Act*, R.S.C. 1906, c. 41, as amended by 1924 (Can.), c. 57 enabled the Attorney General of a province to requisition the services of the active militia in aid of the civil power where a riot or disturbance occurred or was anticipated as likely to occur. The Attorney General of Nova Scotia made such a requisition in respect of a riot or disturbance at a power plant at New Waterford, Cape Breton. The requisition stated that the Attorney General, on behalf of the Province of Nova Scotia, undertook that all expenses and costs incurred by reason of the calling out of the militia would be paid by the province.

Section 86 of the Act provided for the content of a requisition. Subsections (2) and (3) provided:

(2) Moreover in every case there shall be embodied in the requisition, which shall be signed by the Attorney General, an unconditional undertaking that the province shall pay to His Majesty all expenses and costs incurred by His Majesty by reason of the militia, or any part thereof, being called out or serving in aid of the civil power as by the requisition required.

(3) Every statement of fact contained in any requisition made under the provisions of this Act shall be conclusive and binding upon the province on behalf of which the requisition is made; and every undertaking or promise in any such requisition contained shall be binding upon the province and not open to any question or dispute by reason of any alleged incompetence or lack of authority on the part of the Attorney General to make the same, or for any other reason.

soumis aucune jurisprudence à l'appui de la proposition que, accessoirement à l'exercice de ses pouvoirs législatifs, le Parlement peut imposer un fardeau financier à une institution, telle une municipalité, qui est créée par le législateur provincial et dont les pouvoirs, y compris le pouvoir de prélever et de dépenser des fonds, sont définis uniquement par la loi provinciale.

Dans l'affaire *Reference re Troops in Cape Breton*, [1930] R.C.S. 554, on a décidé que le Parlement du Canada ne pouvait imposer à une province l'obligation de payer les frais imputables à une réquisition demandant à la milice active de prêter main-forte aux autorités civiles. La *Loi de Milice*, S.R.C. 1906, chap. 41, modifiée par 1924 (Can.), chap. 57, permettait au procureur général d'une province de demander les services de la milice active pour prêter main-forte aux autorités civiles lorsqu'une émeute ou des troubles se produisaient ou lorsqu'on les appréhendait réellement. Le procureur général de la Nouvelle-Écosse a fait une demande en ce sens pour une émeute ou des troubles à une centrale électrique à New Waterford au Cap Breton. La réquisition énonçait que le procureur général, au nom de la province de la Nouvelle-Écosse, s'engageait à ce que tous les frais imputables à l'appel de la milice soient payés par la province.

L'article 86 de la Loi prévoyait la teneur de la réquisition; les paragraphes (2) et (3) se lisaient ainsi:

(2) De plus, dans chaque cas, il est incorporé dans la réquisition, qui doit être signée par le Procureur général, un engagement pur et simple portant que la province paiera à Sa Majesté tous frais et dépens faits par Sa Majesté en raison du fait que la milice, ou quelqu'une de ses parties, a été appelée sous les drapeaux ou a servi pour prêter main-forte aux autorités civiles ainsi qu'elle en a été priée par la réquisition.

(3) Toute déclaration de faits contenue dans une réquisition faite sous l'empire des dispositions de la présente loi, est définitive et obligatoire pour la province au nom de laquelle la réquisition est faite; et tout engagement ou promesse contenue dans cette réquisition lie la province et n'est sujette à aucune controverse ou contestation pour cause de prétendue incompétence ou de défaut d'autorisation de la part du Procureur général à faire cette réquisition, ni pour une autre raison.

A question was referred to this Court as to the liability of the province to pay all costs and expenses incurred by reason of the calling out of the militia.

The Attorney General of Canada contended that the provisions of the Act constituted an offer by Canada to the province, and that upon acceptance of the offer, coupled with the undertaking, a contractual obligation arose. The Attorney General of Nova Scotia contended that was not the effect of the statute and that the Attorney General had no authority to bind the provincial Crown by the undertaking.

Duff J. (as he then was) decided that the province was not liable. He said, at p. 561-62:

In the view I am about to state, however, it is really unnecessary to pass upon any question as to the scope of the authority of the Attorney-General of Nova Scotia. I think Mr. Geoffrion's contention is unanswerable, that the sections of the *Militia Act*, upon which the Dominion relies, repose certain powers in the person occupying the position of Attorney-General in the province for the time being, but that the exercise of these powers does not in any way depend upon the consent of the Lieutenant-Governor, or of the provincial legislature. That, I think, is made clear by subsection 3 of section 86, . . .

Obviously this statute envisages the Attorney-General, not in his capacity as Attorney-General to His Majesty as the Sovereign Head of the province, but as a person in whom certain powers are vested, and on whom certain duties are laid by the statute. The sections apply to every province and go into operation independently of the scope of the Attorney-General's authority to bind the province in respect of the expenditure of moneys for such purposes.

It follows that these enactments do not contemplate a duty to pay proceeding from a contract between the province and the Dominion. The Solicitor-General in his very candid argument did not contend that the duty to pay these expenses could be imposed by the Dominion on the province *in invitum*, and that, of course, would be a plain violation of the fundamental principle of the *British North America Act*. The revenues of the province are vested in His Majesty as the supreme head of the province, and the right of appropriation of all such

On a demandé à cette Cour si la province était tenue de payer tous les frais imputables à l'appel de la milice.

Le procureur général du Canada a fait valoir que les dispositions de la Loi constituaient une offre faite par le Canada à la province, et qu'à compter de l'acceptation de l'offre, assortie de l'engagement, une obligation contractuelle prenait naissance. Le procureur général de la Nouvelle-Écosse a fait valoir que tel n'était pas l'effet de la Loi et que le procureur général n'avait pas le pouvoir de lier la province en vertu de l'engagement.

Le juge Duff (alors juge puîné) a décidé que la province n'était pas tenue au paiement. Il a dit, aux pp. 561 et 562:

[TRADUCTION] Cependant, étant donné les observations qui suivent, il n'est vraiment pas nécessaire d'examiner la question de l'étendue du pouvoir du procureur général de la Nouvelle-Écosse. Je pense que la prétention de M^e Geoffrion est incontestable, que les articles de la *Loi de Milice* qu'invoque le procureur général du Canada confèrent certains pouvoirs à la personne qui occupe le poste de procureur général de la province à l'époque considérée, mais que l'exercice de ces pouvoirs ne dépend d'aucune façon du consentement du lieutenant-gouverneur, ou de la législature provinciale. Le paragraphe 3 de l'article 86 l'énonce clairement, . . .

Il est évident que cette loi envisage le procureur général non pas à titre de procureur général de Sa Majesté du chef de la province, mais comme une personne à qui certains pouvoirs ont été conférés, et à qui la loi impose certaines obligations. Les articles s'appliquent à chaque province et ont leur effet indépendamment de l'étendue du pouvoir du procureur général de lier la province à l'égard des dépenses de fonds à ces fins.

Il s'ensuit que ces dispositions n'envisagent pas une obligation de payer une somme en vertu d'un contrat intervenu entre la province et le Canada. Dans sa plaidoirie très sincère, le solliciteur général n'a pas fait valoir que l'obligation de payer ces dépenses peut être imposée par le Canada à la province *in invitum*, et de fait, ce serait une violation évidente du principe fondamental de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Les revenus de la province sont dévolus à Sa Majesté comme chef suprême de la province, et le droit de

revenues belongs to the legislature of the province exclusively.

There was no suggestion in this case that the provisions of s. 86(3) were reasonably ancillary to the provisions of the *Militia Act* dealing with aid to the civil power, which were properly enacted pursuant to s. 91(7) of the *British North America Act, 1867*.

If the Parliament of Canada cannot impose on a province a duty to pay expenses, without its consent, it is my view that likewise it cannot, without the interposition of the province, impose such a duty upon municipal institutions in the province, created by the province pursuant to s. 92(8) of that Act.

In my opinion the Parliament of Canada did not have the authority to enact s. 20(2), in so far as it is made applicable to municipalities. This is not legislation in relation to criminal law or criminal procedure, and it was not truly necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority in these fields. The provisions of s. 20(2), in so far as they relate to municipalities, constitute legislation which affects the civil rights of municipalities, which are, themselves, the creation of and subject to the legislative control of the provincial legislatures. Section 92(8) of the *Constitution Act, 1867* gave to the provinces the exclusive right to make laws in relation to "Municipal Institutions in the Province". The establishment of municipal institutions is effected by the provinces pursuant to this power. The effect of s. 20(2) is to alter the role of municipal institutions, not necessarily limited to financial matters but also with respect to their duty toward persons found within their boundaries. This is an indirect amendment to provincial legislation respecting municipalities. It could not be justified in the absence of a direct link with federal legislative power under s. 91(27). There is no direct link between the municipality "to which the child belongs" and the issue of the child's criminality. The obligation sought to be imposed on the municipality arises only after the criminal proceedings have been completed and sentence has been imposed.

disposer de ces revenus appartient exclusivement à la législature de la province.

Cet arrêt ne laisse pas entendre que les dispositions du par. 86(3) étaient raisonnablement accessoires aux dispositions de la *Loi de Milice* traitant de l'aide aux autorités civiles, qui ont été adoptées à bon droit en vertu de l'art. 91(7) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Si le Parlement du Canada ne peut imposer à une province une obligation de payer des dépenses sans qu'elle y consente, je suis d'avis qu'il ne peut pas plus, sans l'intervention de la province, imposer une obligation semblable aux institutions municipales que la province a créées conformément à l'art. 92(8) de cet Acte.

A mon avis, le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir d'adopter le par. 20(2) dans la mesure où il s'applique aux municipalités. Il ne s'agit pas d'une disposition relative au droit criminel ou à la procédure criminelle, et cette disposition n'est pas vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement dans ces domaines. Dans la mesure où elles se rapportent aux municipalités, les dispositions du par. 20(2) constituent un texte législatif qui touche aux droits civils des municipalités qui sont, elles-mêmes, créées par les législatures des provinces et assujetties au contrôle législatif de ces dernières. L'article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a donné aux provinces le droit exclusif de faire des lois relatives aux «institutions municipales dans la province». C'est conformément à ce pouvoir que les provinces créent des institutions municipales. Le paragraphe 20(2) a pour effet de modifier le rôle des institutions municipales, pas nécessairement quant aux seules questions financières mais également à l'égard de leurs obligations envers les personnes qui se trouvent sur leur territoire. C'est là une modification indirecte des lois provinciales relatives aux municipalités. Ce paragraphe n'est pas justifié en l'absence d'un lien direct avec le pouvoir législatif fédéral en vertu de l'art. 91(27). Il n'y a pas de lien direct entre la municipalité «à laquelle il [l'enfant] appartient» et la question de la criminalité de l'enfant. L'obligation que la Loi cherche à imposer à la municipalité se présente uniquement une fois les procédures criminelles complétées et la sentence imposée.

In my opinion the deletion of the reference to municipalities in s. 20(2) can be effected without affecting the substance of the remainder of the Act and it is a proper case for severance.

In view of the above conclusions, it is not necessary to consider the other grounds of appeal raised by the appellant.

I would allow the appeal. I would answer the constitutional question stated by the Chief Justice in the negative. The judgments of the courts below should be set aside in so far as they relate to the imposition upon the appellant of any obligation to make any payments to the respondents. The appellant should be entitled, as against the respondents, to its costs in this Court and in the courts below. There should be no costs payable by or to any of the interveners.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Solicitors for the respondents: Stapells & Sewell, Toronto, and counsel for the respondents' solicitors: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: A. Randall Dick, Toronto.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Jean-K. Samson and Lorraine Pilette, Ste-Foy.

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

A mon avis, la suppression de la mention des municipalités au par. 20(2) peut se faire sans porter atteinte au fond du reste de la Loi et il s'agit d'un cas où le paragraphe est divisible.

Compte tenu des conclusions qui précèdent, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens d'appel qu'a soulevés l'appelante.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de répondre par la négative à la question constitutionnelle qu'a énoncée le Juge en chef. Je suis d'avis d'infirmes les jugements des cours d'instance inférieure dans la mesure où ils imposent à l'appelante l'obligation de faire des paiements aux intimés. Les intimés doivent payer à l'appelante ses dépens en cette Cour et dans les cours d'instance inférieure. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Procureurs des intimés: Stapells & Sewell, Toronto, et avocats-conseils des procureurs des intimés: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: A. Randall Dick, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Jean-K. Samson et Lorraine Pilette, Ste-Foy.

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