

T-1009-84

T-1009-84

Brian James Dempsey (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada, Solicitor General of Canada and Commissioner of Corrections (Defendants)

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, December 19, 1984; May 13, 1985.

Criminal justice — Imprisonment — Action for declaration Correctional Service of Canada to receive unexecuted warrants of committal with respect to sentences for municipal by-law contraventions and that sentences for non-payment of fines run concurrently with penitentiary term — S. 659(2) of Criminal Code neither referring nor applying to provincial offences — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13) — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 7(1),(2), 20(1) (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 31) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-18, s. 27(2).

Penitentiaries — S. 659(2) of Criminal Code not requiring Correctional Service of Canada to receive unexecuted warrants of committal in relation to provincial offences of federal inmate — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13).

Constitutional law — Distribution of powers — Amendment to Code s. 659(2) to cover provincial sentences would be valid federal legislation in respect of criminal law or penitentiaries — Incidentally affecting provincial powers over punishment of provincial offences and prisons — Analogy to compensation orders for crime victims notwithstanding damages within property and civil rights — Parliament's legislative authority dependent on Constitution Act, 1867, not on extent of federal legislation — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91(27),(28), 92(6),(15) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 653, 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13).

This is an action for a declaration that the Correctional Service of Canada must receive unexecuted warrants of committal with respect to municipal by-law contraventions and that the sentences therefor run concurrently with the plaintiff's current penitentiary term. The issue is whether subsection 659(2) of the *Criminal Code* applies to provincial offences. Subsection 659(2) provides that where a person who is sentenced to imprisonment in a penitentiary is, before the expiration of that sentence, sentenced to imprisonment for a term of less than two years, he shall serve that term in a penitentiary. Also at issue is whether subsection 659(2) is constitutionally

Brian James Dempsey (demandeur)

c.

Procureur général du Canada, solliciteur général du Canada et commissaire aux services correctionnels (défendeurs)

Division de première instance, juge Rouleau—Ottawa, 19 décembre 1984; 13 mai 1985.

Justice criminelle et pénale — Emprisonnement — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que tous les mandats de dépôt non exécutés qui découlent de peines imposées en vertu d'infractions à des règlements municipaux soient reçus par le Service correctionnel du Canada et que les peines qui découlent du défaut de payer les amendes soient purgées concurremment avec la peine de pénitencier — L'art. 659(2) du Code criminel ne mentionne ni n'applique les infractions provinciales — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13) — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 7(1),(2), 20(1) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 31) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-18, art. 27(2).

Pénitenciers — L'art. 659(2) du Code criminel n'exige pas que le Service correctionnel du Canada reçoive les mandats de dépôt non exécutés relatifs aux infractions provinciales d'un détenu fédéral — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13).

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Une modification de l'art. 659(2) du Code visant les peines provinciales constituerait une mesure législative fédérale valide en matière de droit criminel ou de pénitenciers — Elle aurait un effet accessoire sur les pouvoirs provinciaux en matière d'imposition de peine à l'égard d'infractions provinciales et en matière de prisons — Effet équivalent aux ordonnances de dédommagement aux victimes d'actes criminels bien que les dommages-intérêts relèvent de la propriété et des droits civils — Le pouvoir législatif du Parlement repose sur la Loi constitutionnelle de 1867 et non sur l'étendue de la législation fédérale — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91(27),(28), 92(6),(15) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 653, 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13).

La présente action vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que le Service correctionnel du Canada doit recevoir les mandats de dépôt non exécutés relatifs à des infractions à des règlements municipaux et que les peines d'emprisonnement qui en découlent doivent être purgées concurremment avec la peine de pénitencier actuelle du demandeur. La question est de savoir si le paragraphe 659(2) du *Code criminel* s'applique aux infractions provinciales. Le paragraphe 659(2) prévoit que lorsqu'une personne condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier est, avant l'expiration de cette sentence, condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans, elle doit purger cette

valid, and whether the provincial sentences should be served consecutive to or concurrently with the plaintiff's current penitentiary sentence.

Held, the action should fail.

Subsection 659(2) does not extend to sentences imposed under provincial statutes. In spite of the policy argument that prisoners serving time in federal penitentiaries should not be under the threat of immediate arrest upon release it would be for Parliament to remedy this situation.

The absence of reference to provincial statutes or sentences in subsection 659(2) indicates that Parliament did not intend to extend its legislation to cover provincial sentences. *Bedard v. Correctional Service of Canada*, [1984] 1 F.C. 193 (T.D.) should be followed. The result in the subsequent case of *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (judgment dated November 2, 1983, Quebec Superior Court, 500-36-525-835, not reported) could not be agreed with.

No other statutory provision allows subsection 659(2) to be interpreted as suggested by plaintiff. Subsection 7(1) of the *Parole Act* refers to a sentence imposed under an "enactment of a provincial legislature" that is to be served either "concurrently with" or "immediately after" the imprisonment in respect of which the Board has exclusive jurisdiction. Section 7 does not help the plaintiff because of the absence of reference in subsection 659(2) to enactments of provincial legislatures, and the requirement in subsection 7(2) for provincial legislation adopting it before it comes into effect in any province. Although the use of "concurrently" and "immediately after the expiration" in subsection 7(1) implies that provincial sentences may be served in federal penitentiaries, subsection 659(2) has not achieved such a result. Under subsection 20(1) of the *Parole Act*, and a plain reading of subsection 659(2) of the *Criminal Code* if a prisoner on parole from a penitentiary is sentenced to a provincial jail and then has his parole revoked he must be transferred back to the penitentiary. This consequence must also be the subject of legislative remedy. Subsection 659(4), makes no reference to provincial sentences and suffers from the same interpretation difficulties as subsection 659(2).

An amendment to subsection 659(2) to cover provincial sentences would be valid federal legislation in relation to criminal law or penitentiaries, which would only incidentally affect provincial powers over punishment of provincial offences and over prisons. Such an amendment would be similar to orders to pay compensation to victims under section 653 of the *Criminal Code*, which has been held valid even though the awarding of damages is usually a matter of property and civil rights.

Subsection 27(2) of the *Interpretation Act* makes *Criminal Code* provisions applicable to indictable and summary conviction offences created by other statutes, but when read with the

peine d'emprisonnement dans un pénitencier. Il faut également se demander si le paragraphe 659(2) est valide du point de vue constitutionnel et si les peines provinciales devraient être purgées de façon consécutive ou concurrente par rapport à la peine de pénitencier actuelle du demandeur.

a Jugement: l'action échoue.

Le paragraphe 659(2) ne s'applique pas aux peines infligées en vertu de lois provinciales. Malgré l'argument fondé sur la politique selon lequel des détenus ne devraient pas purger une peine d'emprisonnement dans des pénitenciers fédéraux sous la menace d'être arrêtés dès leur mise en liberté, c'est au Parlement qu'il revient de remédier à cette situation.

L'absence de mention des lois ou des peines provinciales au paragraphe 659(2) indique que le Parlement n'avait pas l'intention d'étendre l'application de cette mesure législative de manière à viser les peines provinciales. La décision *Bedard c. Service correctionnel du Canada*, [1984] 1 C.F. 193 (1^{re} inst.) devrait être suivie. On ne peut être d'accord avec la décision subséquente *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (jugement en date du 2 novembre 1983, Cour supérieure du Québec, 500-36-525-835, non publié).

Aucune autre disposition législative ne permet d'interpréter le paragraphe 659(2) comme le propose le demandeur. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* mentionne une peine imposée en vertu des «dispositions d'une loi de la législature d'une province» qui doit être purgée «concurrentement» ou «immédiatement après» la peine d'emprisonnement à l'égard de laquelle la Commission a compétence exclusive. L'article 7 n'est d'aucune utilité au demandeur parce que le paragraphe 659(2) ne mentionne nullement les dispositions d'une loi de la législature d'une province et parce que le paragraphe 7(2) exige que le paragraphe 659(2) soit adopté dans une mesure législative provinciale avant qu'il n'entre en vigueur dans une province. Bien que l'utilisation des termes «concurrentement» et «immédiatement après l'expiration» au paragraphe 7(1) sous-entend que les peines provinciales peuvent être purgées dans des pénitenciers fédéraux, le paragraphe 659(2) n'arrive pas à un tel résultat. En vertu du paragraphe 20(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et d'une interprétation claire du paragraphe 659(2) du *Code criminel*, le détenu en libération conditionnelle d'un pénitencier qui est condamné à purger une peine d'emprisonnement dans une prison provinciale et qui voit ensuite sa libération conditionnelle révoquée, doit alors être transféré au pénitencier. Cela doit aussi être corrigé par une mesure législative. Le paragraphe 659(4) ne mentionne pas les peines provinciales et entraîne les mêmes difficultés d'interprétation que le paragraphe 659(2).

Une modification du paragraphe 659(2) qui permettrait de viser les peines provinciales constituerait une mesure législative fédérale valide en matière de droit criminel ou de pénitenciers qui n'aurait qu'un effet accessoire sur les pouvoirs provinciaux en matière d'imposition de peines à l'égard d'infractions provinciales et en matière de prisons. Une telle modification serait semblable aux ordonnances de dédommagement aux victimes que prévoit l'article 653 du *Code criminel* qui a été jugé valide même si l'octroi de dommages-intérêts est habituellement une question provinciale relative à la propriété et aux droits civils.

Le paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation* permet que les dispositions du *Code criminel* s'appliquent aux actes criminels et aux infractions punissables sur déclaration sommaire de

definition of "enactment" in section 2 does not apply to provincial offences. It implies that federal and provincial legislatures must be held not to intend to legislate in derogation of their division of constitutional powers.

The *Criminal Code*, including subsection 659(2), deals only with criminal law and not provincial offences. The plaintiff's argument about interacting systems of federal and provincial offences is hopeless in light of subsection 7(2) of the *Parole Act*. By prescribing additional jurisdiction for the Parole Board, subsection 7(1) demonstrates that provincial offences are quite distinct. Even that additional jurisdiction can arise only if a provincial legislature permits it. Parliament was avoiding any hint of trenching on provincial legislative power.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Bedard v. Correctional Service of Canada, [1984] 1 F.C. 193 (T.D.).

NOT FOLLOWED:

Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal (judgment dated November 2, 1983, Quebec Superior Court, 500-36-525-835, not reported).

DISTINGUISHED:

Re Dinardo and The Queen (1982), 67 C.C.C. (2d) 505 (Ont. C.A.); *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24; *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9.

CONSIDERED:

Durand c. Forget (1980), 24 C.R. (3d) 119 (Que. S.C.); *Canadian Pioneer Management Ltd. et al. v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al.*, [1980] 1 S.C.R. 433.

REFERRED TO:

Paul v. The Queen, [1982] 1 S.C.R. 621; *R. v. Parisien* (1971), 3 C.C.C. (2d) 433 (B.C.C.A.); *R. v. Garcia and Silva*, [1970] 3 C.C.C. 124 (Ont. C.A.); *R. v. Roy* (1978), 45 C.C.C. (2d) 193 (Ont. C.A.); *R. v. T.W.*; *R. v. S.*, [1981] 1 W.W.R. 181 (B.C.C.A.); *Marcotte v. Deputy Attorney General of Canada et al.*, [1976] 1 S.C.R. 108; *Turcotte v. The Queen*, [1970] S.C.R. 843; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, [1968] S.C.R. 238; *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543; *Attorney General (Que.) v. Kellogg's Co. of Canada et al.*, [1978] 2 S.C.R. 211; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1985) Ltd. et al.*,

culpabilité créés par d'autres lois fédérales mais, si on le rapproche de la définition de «texte législatif» à l'article 2, il ne s'applique pas aux infractions provinciales. Cela sous-entend que le Parlement fédéral et les assemblées législatives des provinces n'ont pas l'intention de légiférer d'une manière qui déroge au partage constitutionnel de leur compétence.

Le *Code criminel*, y compris le paragraphe 659(2), traite seulement du droit criminel et non des infractions provinciales. L'argument du demandeur qui porte sur les systèmes relatifs aux infractions fédérales et provinciales qui ont une action réciproque est sans espoir compte tenu du paragraphe 7(2) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. En prescrivant un pouvoir additionnel pour la Commission des libérations conditionnelles le paragraphe 7(1) démontre que les infractions provinciales sont tout à fait distinctes. Même ce pouvoir additionnel ne peut être accordé que si une assemblée législative provinciale le permet. Le Parlement évitait toute indication d'empiètement sur un pouvoir législatif provincial.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Bedard c. Service correctionnel du Canada, [1984] 1 C.F. 193 (1^{re} inst.).

DÉCISION ÉCARTÉE:

Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal (jugement en date du 2 novembre 1983, Cour supérieure du Québec, 500-36-525-835, non publié).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Re Dinardo and The Queen (1982), 67 C.C.C. (2d) 505 (C.A. Ont.); *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24; *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.C.S. 9.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Durand c. Forget (1980), 24 C.R. (3d) 119 (C.S. Qué.); *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres*, [1980] 1 R.C.S. 433.

DÉCISIONS CITÉES:

Paul c. La Reine, [1982] 1 R.C.S. 621; *R. v. Parisien* (1971), 3 C.C.C. (2d) 433 (C.A.C.-B.); *R. v. Garcia and Silva*, [1970] 3 C.C.C. 124 (C.A. Ont.); *R. v. Roy* (1978), 45 C.C.C. (2d) 193 (C.A. Ont.); *R. v. T.W.*; *R. v. S.*, [1981] 1 W.W.R. 181 (C.A.C.-B.); *Marcotte c. Sous-procureur général du Canada et autre*, [1976] 1 R.C.S. 108; *Turcotte c. La Reine*, [1970] R.C.S. 843; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, [1968] R.C.S. 238; *Caloil Inc. c. Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543; *Procureur général (Qué.) c. Kellogg's Co. of Canada et autre*, [1978] 2 R.C.S. 211; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1985) Ltd. et autre*,

[1980] 1 S.C.R. 695; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] S.C.R. 31; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.).

COUNSEL:

Ronald R. Price, Q.C. for plaintiff.
Susan D. Clarke for defendants.

SOLICITORS:

Ronald R. Price, Q.C., Kingston, Ontario, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROULEAU J.: This is an action for a declaration that the plaintiff is entitled to have all unexecuted warrants of committal arising from sentences under provincial statutes and municipal by-laws received by the Correctional Service of Canada and duly executed. In short he seeks to serve all of his prison sentences under provincial statutes in a federal penitentiary together with the penitentiary sentences he is now serving. He also asks for a declaration that the sentences, under provincial statutes arising from failure to pay municipal fines, totalling 85 days, run concurrently with his current penitentiary term starting on March 22, 1984, i.e., the date on which the unexecuted warrants of committal were presented to the Correctional Service of Canada for execution.

I. FACTS

The parties submitted an agreed statement of facts which I reproduce here, omitting only the two appendices.

AGREED STATEMENT OF FACTS

1. The Plaintiff is an inmate of Kingston Penitentiary, a correctional institution operated by the Correctional Service of Canada, in the City of Kingston, County of Frontenac, in the Province of Ontario.

[1980] 1 R.C.S. 695; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] R.C.S. 31; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.).

AVOCATS:

Ronald R. Price, c.r. pour le demandeur.
Susan D. Clarke pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Ronald R. Price, c.r., Kingston (Ontario), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE ROULEAU: La présente action vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que tous les mandats de dépôt non exécutés qui visent le demandeur et qui découlent de peines imposées en vertu de lois provinciales et de règlements municipaux soient reçus par le Service correctionnel du Canada et dûment exécutés. En résumé, le demandeur désire purger toutes les peines d'emprisonnement qui lui ont été imposées en vertu de lois provinciales dans un pénitencier fédéral en même temps que les peines de pénitencier qu'il purge actuellement. Il demande également un jugement déclaratoire portant que les peines, qui sont imposées en vertu de lois provinciales et qui découlent du défaut de payer des amendes municipales, totalisant 85 jours, soient purgées concurremment avec sa peine de pénitencier actuelle à compter du 22 mars 1984, c.-à-d. la date à laquelle les mandats de dépôt non exécutés ont été présentés au Service correctionnel du Canada pour être exécutés.

I. LES FAITS

Les parties ont présenté un exposé conjoint des faits que je reproduis ici en omettant seulement les deux annexes.

[TRADUCTION] EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

1. Le demandeur est un détenu du pénitencier de Kingston, un établissement correctionnel administré par le Service correctionnel du Canada, dans la ville de Kingston, comté de Frontenac, dans la province de l'Ontario.

2. The Defendant Attorney General of Canada is the representative of the Crown in Right of Canada, answerable in actions for declaratory relief brought under section 18 of the Federal Court Act, R.S.C. 1970, (2nd Supp.), c. 10 against a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 of this Act.

3. The Defendant Solicitor General of Canada is charged under the Department of the Solicitor General Act, R.S.C. 1970, c. S-12, with the management and direction of the Department of the Solicitor General and the Correctional Service of Canada (formerly the National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service) and by virtue of the Act the duties, powers and functions of the Solicitor General of Canada extend to and include all matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction relating to penitentiaries and parole, not by law assigned to any other department, branch or agency of the Government of Canada.

4. The Defendant Commissioner of Corrections is appointed by the Governor in Council pursuant to the authority conferred by the Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6 as amended, and has in accordance with the Penitentiary Act, and under the direction of the Solicitor General of Canada, the control and management of the Correctional Service of Canada and all matters connected therewith.

5. The general responsibilities of the Solicitor General and of the Commissioner of Corrections include the management and supervision of officials who compute sentences of inmates sentenced or committed to penitentiary institutions operated by the Correctional Service of Canada. At Kingston Penitentiary, determinations regarding the sentences of individual inmates are made by an official of the Correctional Service of Canada referred to as the Sentencing Administrator.

6. On January 31st, 1980, the Plaintiff was sentenced at the Municipality of Metropolitan Toronto to prison terms totalling twelve (12) years pursuant to convictions under the Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, which terms are now being served by the Plaintiff in Kingston Penitentiary.

7. The Plaintiff was conveyed to the penitentiary under the authority of a Certificate of Sentence, a copy of which is attached hereto as Appendix "A", issued by a Justice of the Supreme Court of Ontario.

8. In addition to the terms of imprisonment referred to in paragraph 6, the Plaintiff is subject to thirty-two (32) Warrants of Committal with respect to provincial offences of municipal parking by-law contraventions in the City of Toronto, copies of which are attached hereto as Appendix "B". These warrants involve prison terms of a total of eighty-five (85) days. Twenty-four of these sentences (totalling 66 days) were handed down by a Justice of the Peace prior to the date of the Criminal Code sentencing of January 31st, 1980; eight sentences (totalling 19 days) were imposed after that date.

9. The Warrants of Committal with respect to the provincial offences were issued by a Justice of the Peace, and were with respect to default payment of fines.

10. On or about March 22nd, 1984, a Constable of the Kingston Police Department attended at Kingston Penitentiary with the thirty-two (32) warrants of committal for the imprisonment

2. Le défendeur procureur général du Canada est le représentant de la Couronne du chef du Canada, qui agit comme défendeur dans les actions visant à obtenir un jugement déclaratoire intentées en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10 contre un «office, commission ou autre tribunal» définis à l'article 2 de cette Loi.

3. Le défendeur solliciteur général du Canada est chargé, en vertu de la Loi sur le ministère du Solliciteur général, S.R.C. 1970, chap. S-12, d'assurer la gestion et la direction du ministère du Solliciteur général et du Service correctionnel du Canada (auparavant le Service national des libérations conditionnelles et le Service canadien des pénitenciers) et, en vertu de la Loi, les devoirs, pouvoirs et fonctions du Solliciteur général du Canada visent et comprennent toutes les questions relatives aux pénitenciers et aux libérations conditionnelles qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada.

4. Le défendeur commissaire aux services correctionnels est nommé par le gouverneur en conseil en vertu du pouvoir conféré par la Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, et modifications, et conformément à la Loi sur les pénitenciers et sous la direction du solliciteur général du Canada, est chargé de la surveillance et de la gestion du Service correctionnel du Canada et de toutes les questions qui s'y rattachent.

5. Les responsabilités générales du solliciteur général et du commissaire aux services correctionnels comprennent la gestion et la surveillance des fonctionnaires qui calculent les peines des détenus condamnés ou envoyés aux pénitenciers administrés par le Service correctionnel du Canada. Au pénitencier de Kingston, les décisions relatives aux peines des détenus sont prises par un fonctionnaire du Service correctionnel du Canada appelé le préposé à la gestion des peines.

6. Le 31 janvier 1980 le demandeur a été condamné dans la municipalité du Toronto métropolitain à des peines d'emprisonnement totalisant douze (12) ans par suite de déclarations de culpabilité en vertu du Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, peines qu'il purge maintenant au pénitencier de Kingston.

7. Le demandeur a été envoyé au pénitencier en vertu d'un certificat de la sentence dont une copie est jointe à titre d'annexe «A», qui a été délivré par un juge de la Cour suprême de l'Ontario.

8. En plus des peines d'emprisonnement visées au paragraphe 6, le demandeur fait l'objet de trente-deux (32) mandats de dépôt relatifs à des infractions provinciales en matière de contraventions au règlement municipal sur le stationnement dans la ville de Toronto, dont des copies sont jointes à l'annexe «B». Ces mandats portent sur des peines d'emprisonnement totalisant quatre-vingt-cinq (85) jours. Vingt-quatre de ces peines (totalisant 66 jours) ont été infligées par un juge de paix avant la date de la détermination de la peine en vertu du Code criminel, le 31 janvier 1980; huit peines (totalisant 19 jours) ont été infligées après cette date.

9. Les mandats de dépôt relatifs aux infractions provinciales ont été délivrés par un juge de paix et portent sur le défaut de paiement des amendes.

10. Le 22 mars 1984 ou vers cette date, un agent du Service de police de Kingston s'est rendu au pénitencier de Kingston avec les trente-deux (32) mandats de dépôt prévoyant l'emprisonne-

of the Plaintiff regarding his provincial offences, and sought to execute these warrants.

11. The officials of the Correctional Service of Canada at Kingston Penitentiary, when presented with the said thirty-two Warrants of Committal, refused to accept them.

II. ISSUES

The issues in this case are as follows: (1) Whether subsection 659(2) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79], requires the Correctional Service of Canada to accept and execute warrants of committal arising from sentences of less than two years imposed on an individual for offences under provincial statutes who at the time at which the warrants of committal are presented is serving time in a federal penitentiary. More briefly, this question may be reduced to asking whether or not subsection 659(2) applies to provincial offences. (2) If the answer to question (1) is positive, it must be asked whether subsection 659(2) is a constitutionally valid exercise of federal legislative powers. (3) Finally, if the answer to the two previous questions is positive, it must be asked whether the sentences for the provincial offences should be served consecutive to or concurrently with the plaintiff's current penitentiary sentences for convictions under the *Criminal Code*. The effect on earned remission, mandatory supervision and parole must also be explored.

III. STATUTORY PROVISIONS

The principal statutory basis for the plaintiff's action is subsection 659(2) of the *Criminal Code*. I reproduce here section 659 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13] in its entirety in order to show the context:

659. (1) Except where otherwise provided, a person who is sentenced to imprisonment for

- (a) life,
- (b) a term of two years or more, or
- (c) two or more terms of less than two years each that are to be served one after the other and that, in the aggregate, amount to two years or more,

shall be sentenced to imprisonment in a penitentiary.

(2) Where a person who is sentenced to imprisonment in a penitentiary is, before the expiration of that sentence, sentenced to imprisonment for a term of less than two years, he shall be

ment du demandeur relativement à ses infractions provinciales et a cherché à exécuter ces mandats.

11. Les fonctionnaires du Service correctionnel du Canada au pénitencier de Kingston ont refusé d'accepter les trente-deux mandats de dépôt qu'on leur a présentés.

II. LES QUESTIONS EN LITIGE

Les questions en litige en l'espèce sont les suivantes: (1) Le paragraphe 659(2) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79], exige-t-il que le Service correctionnel du Canada accepte et exécute les mandats de dépôt qui découlent de peines de moins de deux ans infligées à une personne relativement à des infractions à des lois provinciales, qui, au moment où les mandats de dépôt sont présentés, purge une peine d'emprisonnement dans un pénitencier fédéral? En résumé, il s'agit de savoir si le paragraphe 659(2) s'applique à des infractions provinciales. (2) Si l'on répond à la question (1) par l'affirmative, il faut se demander si, du point de vue constitutionnel, le paragraphe 659(2) constitue un exercice valide des pouvoirs législatifs fédéraux. (3) Finalement, si l'on répond par l'affirmative aux deux questions précédentes, il faut se demander si les peines relatives aux infractions provinciales devraient être purgées de façon consécutive ou concurrente par rapport aux peines de pénitencier actuelles du demandeur relatives à des déclarations de culpabilité en vertu du *Code criminel*. Il faut également examiner l'effet sur les réductions de peines méritées, la libération sous surveillance obligatoire et sur la libération conditionnelle.

III. LES TEXTES LÉGISLATIFS

L'action du demandeur est principalement fondée sur le paragraphe 659(2) du *Code criminel*. Je reproduis ici au complet l'article 659 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13] pour qu'on voit bien le contexte:

659. (1) Sauf lorsqu'il y est autrement pourvu, une personne qui est condamnée à l'emprisonnement

- a) à perpétuité,
- b) pour une durée de deux ans ou plus, ou
- c) pour deux périodes ou plus de moins de deux ans chacune, à purger l'une après l'autre et dont la durée totale est de deux ans ou plus,

doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier.

(2) Lorsqu'une personne condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier est, avant l'expiration de cette sentence, condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans, elle

sentenced to and shall serve that term in a penitentiary, but if the previous sentence of imprisonment in a penitentiary is set aside, he shall serve that term in accordance with subsection (3).

(3) A person who is sentenced to imprisonment and who is not required to be sentenced as provided in subsection (1) or (2) shall, unless a special prison is prescribed by law, be sentenced to imprisonment in a prison or other place of confinement within the province in which he is convicted, other than a penitentiary, in which the sentence of imprisonment may be lawfully executed.

(4) Where a person is sentenced to imprisonment in a penitentiary while he is lawfully imprisoned in a place other than a penitentiary he shall, except where otherwise provided, be sent immediately to the penitentiary and shall serve in the penitentiary the unexpired portion of the term of imprisonment that he was serving when he was sentenced to the penitentiary as well as the term of imprisonment for which he was sentenced to the penitentiary.

(5) Where, at any time, a person who is imprisoned in a prison or place of confinement other than a penitentiary is subject to two or more terms of imprisonment, each of which is for less than two years, that are to be served one after the other, and the aggregate of the unexpired portions of those terms at that time amounts to two years or more, he shall be transferred to a penitentiary to serve those terms; but if any one or more of such terms is set aside and the unexpired portions of the remaining term or terms on the day on which he was transferred under this section amounted to less than two years, he shall serve that term or terms in accordance with subsection (3).

(6) For the purposes of this section, where a person is sentenced to imprisonment for a definite term and an indeterminate period thereafter, such sentence shall be deemed to be for a term of less than two years and only the definite term thereof shall be taken into account in determining whether he is required to be sentenced to imprisonment in a penitentiary or to be committed or transferred to a penitentiary under subsection (5).

(6.1) Where, either before or after the coming into force of this subsection, a person has been sentenced, committed or transferred to a penitentiary, otherwise than pursuant to an agreement made under subsection 15(1) of the *Penitentiary Act*, any indeterminate portion of his sentence shall, for all purposes, be deemed not to have been imposed.

(7) For the purposes of subsection (3) "penitentiary" does not, until a day to be fixed by proclamation of the Governor in Council, include the penitentiary mentioned in section 82 of the *Penitentiary Act*, chapter 206 of the Revised Statutes of Canada, 1952.

Certain other statutory provisions cited by the parties in argument will be reproduced where necessary.

IV. PLAINTIFF'S ARGUMENT

Counsel for the plaintiff began by admitting that there is a conflict between the recent decision of

doit être condamnée et purger cette dernière sentence dans un pénitencier, mais si la sentence antérieure d'emprisonnement dans un pénitencier est annulée elle doit purger l'autre conformément au paragraphe (3).

(3) Lorsqu'une personne est condamnée à l'emprisonnement et qu'il n'est pas requis de la condamner comme le prévoit le paragraphe (1) ou (2), elle doit, à moins que la loi ne prescrive une prison spéciale, être condamnée à l'emprisonnement dans une prison ou autre lieu de détention de la province où elle est déclarée coupable, autre qu'un pénitencier, où la sentence d'emprisonnement peut être légalement exécutée.

(4) Lorsqu'une personne est condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier pendant qu'elle est légalement emprisonnée dans un autre endroit qu'un pénitencier, elle doit, sauf lorsqu'il y est autrement pourvu, être envoyée immédiatement au pénitencier et y purger la partie inéxpirée de la période d'emprisonnement qu'elle purgeait lorsqu'elle a été condamnée au pénitencier, ainsi que la période d'emprisonnement pour laquelle elle a été condamnée au pénitencier.

(5) Lorsque, à un moment quelconque, une personne qui est emprisonnée dans une prison ou un lieu de détention autre qu'un pénitencier est condamnée à purger, l'une après l'autre, deux ou plusieurs périodes d'emprisonnement, chacune de moins de deux ans, et que l'ensemble des parties non expirées de ces périodes à ce moment est de deux ans ou plus, elle doit être transférée dans un pénitencier pour purger ces périodes; mais si l'une ou plusieurs de ces périodes sont annulées et si l'ensemble des parties non expirées de la ou des périodes qui restaient le jour où la personne a été transférée en vertu du présent article était de moins de deux ans, elle doit purger cette période ou ces périodes en conformité du paragraphe (3).

(6) Aux fins du présent article, lorsqu'une personne est condamnée à l'emprisonnement pour une période déterminée suivie d'une période indéterminée, une telle sentence est censée être pour une période de moins de deux ans et seule la période déterminée de cette sentence doit être considérée pour déterminer si la personne sera condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier ou sera envoyée ou transférée dans un pénitencier en vertu du paragraphe (5).

(6.1) Lorsque, avant ou après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, une personne a été condamnée à l'emprisonnement, envoyée ou transférée dans un pénitencier, autrement qu'en vertu d'un accord conclu conformément au paragraphe 15(1) de la *Loi sur les pénitenciers*, toute partie indéterminée de sa sentence est, à toutes fins, censée ne pas avoir été imposée.

(7) Pour l'application du paragraphe (3), le terme «pénitencier» ne comprend pas, avant une date à fixer par proclamation du gouverneur en conseil, le pénitencier mentionné à l'article 82 de la *Loi sur les pénitenciers*, chapitre 206 des Statuts révisés du Canada de 1952.

Certaines autres dispositions législatives citées par les parties dans leur argumentation seront reproduites au besoin.

IV. LES ARGUMENTS DU DEMANDEUR

L'avocat du demandeur a d'abord admis qu'il y avait un conflit entre la décision récente du juge

Muldoon J. in *Bedard v. Correctional Service of Canada*, [1984] 1 F.C. 193 (T.D.), and *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal*, a subsequent decision of the Quebec Superior Court involving the same plaintiff (unreported judgment, 500-36-525-835, November 2, 1983). I am urged to adopt the approach taken by the Quebec Superior Court and also follow *dicta* in *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (Que. S.C.), to the effect that subsection 659(2) allows provincial warrants to be received in federal penitentiaries.

Counsel for the plaintiff then presented a lengthy policy argument in favour of the interpretation of subsection 659(2) which he favours. It was repeatedly stated that these policy considerations only support the plaintiff's arguments in law and are not directly relied upon. The crux of the policy argument is that where it can be avoided, there should be no outstanding warrants of committal against a prisoner at the time of his release. The threat of rearrest and of further incarceration stemming from outstanding warrants of committal is said to undermine prisoner discipline, thwart rehabilitation, and be generally against good carceral practice. For this proposition counsel for the plaintiff cited a variety of authorities, including: *Paul v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 621; *R. v. Parisien* (1971), 3 C.C.C. (2d) 433 (B.C.C.A.); and *R. v. Garcia and Silva*, [1970] 3 C.C.C. 124 (Ont. C.A.).

The main legal foundation of the plaintiff's case is the above-mentioned Quebec Superior Court decision *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal*. Counsel recognized the careful consideration given to the question in *Bedard v. Correctional Service of Canada*, but contends that not all the arguments in favour of his client's position were before Muldoon J. in that case.

The first argument made by counsel for the plaintiff is that federal and provincial offences and the punishments contemplated for them do not constitute two entirely different systems which do

Muldoon, *Bedard c. Service correctionnel du Canada*, [1984] 1 C.F. 193 (1^{re} inst.), et *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal*, une décision subséquente de la Cour supérieure du Québec concernant le même demandeur (jugement inédit, 500-36-525-835, le 2 novembre 1983). On m'incite à adopter la position prise par la Cour supérieure du Québec et également à suivre l'opinion incidente émise dans la décision *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (C.S. Qué.), selon laquelle le paragraphe 659(2) permet que des mandats provinciaux soient reçus dans des pénitenciers fédéraux.

L'avocat du demandeur a ensuite longuement présenté un argument de principe allant dans le sens de son interprétation du paragraphe 659(2). Il a déclaré à plusieurs reprises que ces considérations de principe n'appuient que les arguments du demandeur fondés sur le droit et ne sont pas invoquées directement. Le point central de cet argument de principe est que, lorsque cela peut être évité, aucun mandat de dépôt ne devrait être en vigueur contre un prisonnier au moment de sa mise en liberté. Il dit que la menace d'une nouvelle arrestation et d'une autre incarcération qui découle de mandats de dépôt en vigueur provoque un relâchement de la discipline des prisonniers, empêche la réinsertion sociale et d'une manière générale est contraire aux bonnes pratiques carcérales. À l'appui de cette proposition, l'avocat du demandeur a cité un certain nombre d'arrêts, y compris: *Paul c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 621; *R. v. Parisien* (1971), 3 C.C.C. (2d) 433 (C.A.C.-B.); et *R. v. Garcia and Silva*, [1970] 3 C.C.C. 124 (C.A. Ont.).

La décision de la Cour supérieure du Québec susmentionnée, *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal*, constitue le principal fondement juridique des arguments du demandeur. L'avocat a reconnu que la question avait été attentivement étudiée dans *Bedard c. Service correctionnel du Canada*, mais soutient que tous les arguments en faveur de la position de son client n'ont pas été présentés au juge Muldoon dans cette affaire.

Le premier argument présenté par l'avocat du demandeur porte que les infractions fédérales et provinciales et les peines prévues pour celles-ci ne constituent pas deux systèmes entièrement diffé-

not interact. As support for this proposition he cites subsection 7(1) of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2:

7. (1) Where, in the case of a person sentenced to a term of imprisonment in respect of which the Board has exclusive jurisdiction to grant, refuse to grant or revoke parole, that person is at the time of such sentence or at any time during such term of imprisonment sentenced to a term of imprisonment imposed under an enactment of a provincial legislature that is to be served either concurrently with or immediately after the expiration of the term of imprisonment in respect of which the Board has exclusive jurisdiction, the Board has, subject to this Act, exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole in relation to both such terms of imprisonment.

(2) This section shall come into force in respect of any province on a day to be fixed by proclamation made after the passing of an Act by the legislature of the province named in the proclamation authorizing the Board to exercise the additional jurisdiction described in subsection (1).

Counsel for the plaintiff also argues that the words “concurrently” and “immediately after the expiration” indicate that Parliament contemplates that terms of imprisonment for provincial offences may be served in federal penitentiaries. By inference, it is argued that subsection 659(2) also contemplates the serving of provincial sentences in federal penitentiaries.

The second argument in favour of viewing subsection 659(2) as covering provincial sentences is that a prisoner released on parole from a penitentiary who then commits a provincial offence for which he is sentenced to a period of incarceration and has his parole revoked must be sent to a federal penitentiary. For this proposition counsel for the plaintiff relies on section 20 of the *Parole Act*¹ and the decision of the Ontario Court of Appeal in *Re Dinardo and The Queen* (1982), 67 C.C.C. (2d) 505. It is the plaintiff's view that in

¹ R.S.C. 1970, c. P-2, as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 31. The relevant subsection is 20(1), which reads as follows:

20. (1) Upon revocation of his parole, an inmate shall be recommitted to the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him or to the corresponding place of confinement for the territorial division within which he was apprehended.

rents qui ne sont pas reliés entre eux. À l'appui de cette proposition il cite le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2:

a 7. (1) Lorsque, dans le cas d'une personne condamnée à une période d'emprisonnement concernant laquelle la Commission est exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, cette personne est, au moment de la sentence ou en tout temps pendant cette période d'emprisonnement, condamnée à une période d'emprisonnement infligée en vertu des dispositions d'une loi de la législature d'une province, et que cette dernière période doit être purgée soit concurremment avec la période d'emprisonnement concernant laquelle la Commission est exclusivement compétente, soit immédiatement après l'expiration de cette période, la Commission a, sous réserve des exceptions de la présente loi, compétence exclusive et discrétion absolue pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle en rapport avec les deux périodes d'emprisonnement.

b (2) Le présent article entrera en vigueur en ce qui concerne une province à une date qui sera fixée par proclamation faite après l'adoption, par la législature de la province nommée dans la proclamation, d'une loi autorisant la Commission à exercer la juridiction supplémentaire visée au paragraphe (1).

c L'avocat du demandeur soutient également que les termes «concurrentement» et «immédiatement après l'expiration» indiquent que le Parlement envisage la possibilité que les peines d'emprisonnement prévues pour des infractions provinciales puissent être purgées dans des pénitenciers fédéraux. Par déduction, il soutient que le paragraphe f 659(2) prévoit également que les peines provinciales peuvent être purgées dans les pénitenciers fédéraux.

g Le deuxième argument à l'appui de l'interprétation selon laquelle le paragraphe 659(2) vise les peines provinciales est qu'un détenu mis en liberté conditionnelle d'un pénitencier qui commet par la suite une infraction provinciale à l'égard de laquelle il est condamné à une période d'incarcération et dont la libération conditionnelle est révoquée doit être envoyé dans un pénitencier fédéral. À l'appui de cette proposition l'avocat du demandeur se fonde sur l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*¹ et sur l'arrêt

¹ S.R.C. 1970, chap. P-2, mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 31. Le paragraphe pertinent est 20(1) qui prévoit:

20. (1) Sur révocation de leur libération conditionnelle, les détenus doivent être incarcérés soit au lieu de détention d'où ils avaient été libérés lorsqu'elle leur avait été accordée, soit au lieu qui lui correspond dans la division territoriale où ils sont arrêtés.

order to avoid having a prisoner shunted from jail to penitentiary if and when parole is revoked, subsection 659(2) of the *Criminal Code* has the automatic effect of providing that the new provincial sentence be served in the same institution from where the prisoner was paroled. Counsel admits that *Re Dinardo* did not involve any provincial offence, but rather a *Criminal Code* offence for which a sentence of 18 months was handed down, with a warrant of committal to a provincial institution. Furthermore, parole had not been revoked in that case.

Similarly, it is argued that a person serving time in a provincial prison (including, it is said, time for a provincial offence) who is sentenced to two years or more under the *Criminal Code* must, by subsection 659(4), be sent to a federal penitentiary. Counsel for the plaintiff says that balance of the provincial sentence must be concurrently or consecutively served in the penitentiary as well. This result is said to be the only possible one because there is no *Criminal Code* provision for return to a provincial prison at the end of a term of two years or more. Furthermore, it is submitted that unless both terms are served in the penitentiary there would be a loss of earned remission and confusion as to mandatory supervision and parole. The proper result in those circumstances is claimed to be full application of the provisions of the *Parole Act* to both federal and provincial sentences.

Counsel concluded this part of his argument by saying that there are good policy reasons and a number of statutory indices which support the view that subsection 659(2) encompasses sentences for provincial offences. It is argued that the wording of the subsection is sufficiently broad to support this view and that *Paul v. The Queen (supra)*, at pages 662-665, is authority for the proposition that, in interpreting the *Criminal Code*, the Court

de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Dinardo and The Queen* (1982), 67 C.C.C. (2d) 505. Le demandeur est d'avis que pour éviter qu'un détenu soit expédié d'une prison à un pénitencier lorsque sa libération conditionnelle est révoquée, le paragraphe 659(2) du *Code criminel* a automatiquement l'effet de prévoir que la nouvelle peine provinciale sera purgée dans la même institution d'où le détenu a été libéré sous condition. L'avocat admet que l'affaire *Re Dinardo* ne portait pas sur une infraction provinciale, mais plutôt sur une infraction au *Code criminel* à l'égard de laquelle une peine de 18 mois avait été infligée avec un mandat de dépôt à une institution provinciale. En outre, la libération conditionnelle n'avait pas été révoquée dans cette affaire.

De même, l'avocat soutient qu'une personne qui purge une peine d'emprisonnement dans une prison provinciale (y compris, dit-il, une peine d'emprisonnement prévue pour une infraction provinciale) qui est condamnée à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus en vertu du *Code criminel* doit, aux termes du paragraphe 659(4), être envoyée dans un pénitencier fédéral. L'avocat du demandeur prétend que ce qui reste de la peine provinciale doit également être purgé au pénitencier de façon concurrente ou consécutive. Cette conséquence serait la seule possible parce que le *Code criminel* ne contient aucune disposition prévoyant le retour à une prison provinciale à la fin de la peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. En outre, l'avocat soutient que si les deux peines d'emprisonnement ne sont pas purgées au pénitencier, il y aurait une perte de réduction de peine méritée et une certaine confusion en matière de surveillance obligatoire et de libération conditionnelle. Dans ces circonstances, il affirme que la conséquence appropriée serait l'application intégrale des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* aux peines fédérales et provinciales.

L'avocat a conclu cette partie de son argumentation en disant qu'il y a de bons motifs de principe et un certain nombre d'indices législatifs qui appuient l'opinion selon laquelle le paragraphe 659(2) comprend les peines prévues pour les infractions provinciales. Il soutient que le libellé du paragraphe est suffisamment large pour appuyer cette opinion et que l'arrêt *Paul c. La Reine* (précité) aux pages 662 à 665, appuie la proposi-

should look to the overall purpose of the provisions in question.

Counsel for the plaintiff, having concluded that subsection 659(2) extends to cover sentences under provincial statutes, then briefly discussed the constitutional issue. His position is that subsection 659(2) is a valid exercise of the federal powers over criminal law and penitentiaries.

In support of this view reference was made to *Canadian Pioneer Management Ltd. et al. v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al.*, [1980] 1 S.C.R. 433. The essential question in that case was whether a trust company and an insurance company were subject to provincial labour relations law or rather under federal jurisdiction covering banks and banking. Counsel for the plaintiff made particular mention of an *obiter* passage from the reasons of Beetz J. (writing for himself and five others) as an indication that the line of demarcation between federal and provincial jurisdiction is in part determined by the federal legislation on the subject. The passage in question at pages 468-469 reads as follows:

Only one serious objection to the institutional approach can be raised and it has been raised by counsel for the Attorney General of Canada. It is based on the exclusiveness of federal legislative powers relating to Banking and the Incorporation of Banks. It was contended that provincial legislative jurisdiction and the extent and applicability of provincial legislation cannot depend on the abstinence of Parliament from legislating to the full limit of its exclusive powers. The *Union Colliery* and *Commission du Salaire Minimum* cases were relied upon.

I do not think this objection is valid in this case.

Legislative jurisdiction involves certain powers of definition which are not unlimited but which, depending on the particular manner in which they are exercised, may affect other jurisdictional fields.

For instance, Parliament has exclusive legislative jurisdiction over the Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries under s. 91.28 of the Constitution, and each Province has exclusive legislative jurisdiction over the Establishment, Maintenance and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province, under s. 92.6. At present, the line of demarcation between the two appears to depend in part upon federal legislation such as s. 659 of the *Criminal Code*.

Another example is provided by the legal status of the Eskimo inhabitants of Quebec. They are not Indians under the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. 1-6, s. 4(1), but they are Indians

selon laquelle, en interprétant le *Code criminel*, la Cour devrait tenir compte du but global des dispositions en question.

L'avocat du demandeur, après avoir conclu que le paragraphe 659(2) vise les peines prévues par les lois provinciales, a alors brièvement discuté de la question constitutionnelle. Il adopte la position selon laquelle le paragraphe 659(2) constitue un exercice valide des pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de droit pénal et de pénitenciers.

À l'appui de cette opinion, il a mentionné l'arrêt *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres*, [1980] 1 R.C.S. 433. Cet arrêt portait essentiellement sur la question de savoir si une compagnie fiduciaire et une compagnie d'assurances étaient assujetties au droit provincial en matière de relations de travail ou relevaient plutôt de la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des banques. L'avocat du demandeur a mentionné en particulier une opinion incidente du juge Beetz (qui a écrit en son nom et pour cinq autres juges) indiquant que la ligne de démarcation entre la compétence du gouvernement fédéral et celle des provinces est en partie déterminée par la législation fédérale sur le sujet. Le passage en question aux pages 468 et 469 est le suivant:

Il n'y a qu'une seule objection sérieuse à la méthode institutionnelle. Elle est fondée sur l'exclusivité du pouvoir législatif fédéral sur les «banques» et «l'incorporation des banques» et elle a été élevée par l'avocat du procureur général du Canada. Il a prétendu que la compétence législative provinciale de même que l'étendue et l'applicabilité de la loi provinciale ne pouvaient dépendre de l'omission du Parlement de légiférer jusqu'à la limite de son pouvoir exclusif. Il a invoqué les arrêts *The Union Colliery* et *Commission du Salaire Minimum*.

Je ne crois pas que cette objection soit valide en l'espèce.

La compétence législative comporte certains pouvoirs de définition qui ne sont pas illimités mais, selon la façon particulière dont on les exerce, peuvent toucher à d'autres domaines de compétence.

Par exemple, le Parlement a une compétence législative exclusive sur l'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers en vertu du par. 91.28 de la Constitution et chaque province a une compétence législative exclusive sur l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province, en vertu du par. 92.6. Jusqu'à présent, la ligne de démarcation entre les deux semble dépendre en partie de la législation fédérale, tel l'art. 659 du *Code criminel*.

Le statut juridique des Esquimaux du Québec fournit un autre exemple. Ils ne sont pas des Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6 par. 4(1), mais ils sont des

within the contemplation of s. 91.24 of the Constitution: *Reference as to whether "Indians" in s. 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimo inhabitants of the Province of Quebec* ([1939] S.C.R. 104). Should Parliament bring them under the *Indian Act*, provincial laws relating to descent of property and to testamentary matters would cease to apply to them and be replaced by the provisions of the *Indian Act* relating thereto.

Parliament having chosen to exercise its jurisdiction over Banking and the Incorporation of Banks from an institutional aspect rather than in functional terms, as was perhaps unavoidable, did not necessarily exhaust its exclusive jurisdiction; but it left institutions which it did not characterize as being in the banking business to the operation of provincial labour laws.

Mention was also made of the constitutional reference *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24. That case involved a claim by the provincial government that post-confederation federal legislation limiting incarceration in federal penitentiaries to those serving terms of two years or more placed an unconstitutional financial burden on provincial institutions. According to counsel for the plaintiff the case stands for the proposition that it is open to Parliament, under subsections 91(27) and (28) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 30 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*)] to determine who will be received in federal penitentiaries and that this power cannot be limited by provincial legislation.

Counsel for the plaintiff concluded his submissions on the constitutional issue by referring to *R. v. Roy* (1978), 45 C.C.C. (2d) 193 (Ont. C.A.) and *R. v. T.W.*; *R. v. S.*, [1981] 1 W.W.R. 181 (B.C.C.A.). These cases are taken as authority for the proposition that federal and provincial legislation in the field of incarceration is necessarily complex and interrelated and that there may be complementary legislation without any violation of the federal and provincial spheres of legislative authority.

Finally, the Court is urged, in the face of ambiguity, to adopt the interpretation of subsection 659(2) which is most favourable to the liberty of the subject as suggested by *Marcotte v. Deputy Attorney General of Canada et al.*, [1976] 1

Indiens dans l'optique du par. 91.24 de la Constitution: *Renvoi sur la question de savoir si le mot «Indiens» au par. 91.24 de l'A.A.N.B. comprend les Esquimaux de la province de Québec* ([1939] R.C.S. 104). Si le Parlement décidait de les assujettir à la *Loi sur les Indiens*, les lois provinciales sur les successions et les testaments cesseraient de leur être applicables et seraient remplacées par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* à ce sujet.

Le Parlement ayant choisi d'exercer sa compétence sur les banques et la constitution des banques d'un point de vue institutionnel plutôt qu'en termes fonctionnels, comme c'était peut-être inévitable, n'a pas nécessairement épuisé sa compétence exclusive; mais il a laissé aux provinces le soin de régir les relations du travail dans le cadre des institutions qu'il n'a pas qualifiées d'entreprises bancaires.

Il a également mentionné le renvoi constitutionnel *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24. Cet arrêt portait sur une prétention du gouvernement provincial selon laquelle la loi fédérale postérieure à la Confédération qui limitait l'incarcération dans les pénitenciers fédéraux à ceux qui purgeaient des peines d'emprisonnement de deux ans ou plus plaçait un fardeau financier inconstitutionnel sur les institutions provinciales. Selon l'avocat du demandeur, l'arrêt appuie la proposition qu'il est loisible au Parlement, en vertu des paragraphes 91(27) et (28) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.) annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)], de déterminer qui sera reçu dans les pénitenciers fédéraux et que ce pouvoir ne peut être limité par une loi provinciale.

L'avocat du demandeur a conclu ses arguments relatifs à la question constitutionnelle en mentionnant les arrêts *R. v. Roy* (1978), 45 C.C.C. (2d) 193 (C.A. Ont.) et *R. v. T.W.*; *R. v. S.*, [1981] 1 W.W.R. 181 (C.A.C.-B.). Ces arrêts appuient la proposition que les lois fédérales et provinciales dans le domaine de l'incarcération sont nécessairement complexes et reliées entre elles et qu'il peut exister une législation complémentaire sans que ne soient violées les sphères de compétence législative fédérale et provinciale.

Finalement, on incite la Cour, compte tenu de l'ambiguïté de la question, à adopter l'interprétation du paragraphe 659(2) qui est la plus favorable à la liberté de la personne visée, comme le proposent les arrêts *Marcotte c. Sous-procureur général*

S.C.R. 108, at page 115, and *Turcotte v. The Queen*, [1970] S.C.R. 843.

du Canada et autre, [1976] 1 R.C.S. 108, à la page 115 et *Turcotte c. La Reine*, [1970] R.C.S. 843.

V. DEFENDANTS' ARGUMENTS

Counsel began by responding to the policy arguments urged on behalf of the plaintiff. It is acknowledged that there is concern in both the legislatures and the courts for avoiding situations where a prisoner is released from a penitentiary only to be rearrested because there is another sentence hanging over his head. Counsel would add, making reference to cases cited in *Durand c. Forget (supra)* and to certain comments by Lamer J. in *Paul v. The Queen (supra)*, that there is considerable concern for certainty in sentencing and emphasis on the total period of incarceration.

The substance of the argument on behalf of the defendants, having regard to both the words of subsection 659(2) and to the general principles of constitutional law, is that on a correct interpretation the subsection does not extend to sentences imposed under provincial statutes.

The first submission for the defendants was that subsection 659(2) does not mention provincial offences and that Parliament would have specifically made such reference if it had been intended. Counsel submits that section 7 of the *Parole Act* is a different case because specific mention is made of provincial offences. As support for her view of subsection 659(2), counsel cites subsection 27(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23. Generally speaking, subsection 27(2) makes *Criminal Code* provisions applicable to indictable and summary offences created by other federal statutes, but, when read with the definition of "enactment" in section 2 of the *Interpretation Act*, does not apply to provincial offences.

The second argument of counsel for the defendants is that subsection 659(2) does not mention

a V. LES ARGUMENTS DES DÉFENDEURS

L'avocate a commencé par répondre aux arguments de principe présentés pour le compte du demandeur. Elle a reconnu que les assemblées législatives et les tribunaux se préoccupent de la question afin d'éviter que ne se produisent des situations dans lesquelles le détenu mis en liberté d'un pénitencier serait immédiatement arrêté de nouveau lorsqu'une autre sentence serait suspendue au-dessus de sa tête. L'avocate ajoute, en mentionnant certaines décisions citées dans la décision *Durand c. Forget* (précitée) et certaines observations du juge Lamer dans l'arrêt *Paul c. La Reine* (précité), qu'on se préoccupe beaucoup de la certitude en matière de détermination de la peine et qu'on accorde beaucoup d'importance à la période totale d'incarcération.

Essentiellement, l'argument des défendeurs porte que, compte tenu des termes du paragraphe 659(2) et des principes généraux de droit constitutionnel, l'interprétation correcte du paragraphe n'a pas pour effet de l'étendre aux peines infligées en vertu des lois provinciales.

Le premier argument des défendeurs est que le paragraphe 659(2) ne mentionne pas les infractions provinciales et que le Parlement les aurait mentionnées spécifiquement si telle avait été son intention. L'avocate soutient que l'article 7 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* constitue un cas différent parce que les infractions provinciales y sont mentionnées spécifiquement. À l'appui de son interprétation du paragraphe 659(2), l'avocate cite le paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23. D'une manière générale, le paragraphe 27(2) permet que les dispositions du *Code criminel* s'appliquent aux actes criminels et aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité créés par d'autres loi fédérales mais, si on le rapproche de la définition de «texte législatif» à l'article 2 de la *Loi d'interprétation*, il ne s'applique pas aux infractions provinciales.

Le deuxième argument de l'avocate des défendeurs porte que le paragraphe 659(2) ne men-

provincial offences because to do so would be to risk trenching on exclusive provincial authority over the imposition of penalties for violation of any law of the province (*Constitution Act, 1867*, subsection 92(15)). Relying on the principle that statutes should be construed to be constitutionally valid, it is urged that subsection 659(2) be viewed as not extending to provincial offences. It is however suggested that there could be federal-provincial cooperation allowing provincial sentences to be served in federal penitentiaries.

In support of this view this Court is urged to follow the decision of Muldoon J. in *Bedard v. Correctional Service of Canada* (*supra*) and find that neither subsection 659(2) of the *Criminal Code*, nor any other text of law imposes a duty on federal penitentiary officials to receive and execute warrants of committal for provincial offences. The Court's attention is particularly directed to comments at pages 198 and 199 of that decision which are said to indicate that some sort of provincial cooperation or delegation would be required to allow subsection 659(2) to extend to provincial offences.

Argument for the defendants closed with discussion of the two cases which go against their position. It is urged that these cases are not based on sound reasoning and should not be followed.

Dealing first with *Durand c. Forget* (*supra*), counsel for the defendants argued that concern for avoiding delay in the serving of a sentence for provincial offences brought the Court in that case to consider subsection 659(2) as being applicable to provincial sentences. It is pointed out that this reading of subsection 659(2) is simply asserted to be *intra vires* Parliament without support of constitutional authority or argument (*ibid.*, at page 124).

The final object of the defendants' argument was the decision in *Bedard v. Directeur du Centre de Détention* (*supra*). This Court is urged to reject that case because the interpretation at page 2 of subsection 659(2) as being [TRANSLATION] "flex-

tionne pas les infractions provinciales parce que, s'il le faisait, il y aurait un risque d'empiétement sur le pouvoir provincial exclusif en matière d'imposition des peines pour la violation d'une loi de la province (*Loi constitutionnelle de 1867*, paragraphe 92(15)). Se fondant sur le principe que les lois doivent être interprétées de manière qu'elles soient constitutionnellement valides, elle soutient que le paragraphe 659(2) doit recevoir une interprétation qui ne l'étend pas aux infractions provinciales. Toutefois elle dit qu'il pourrait y avoir collaboration fédérale-provinciale qui permettrait que des peines provinciales soient purgées dans des pénitenciers fédéraux.

À l'appui de cette opinion, on incite cette Cour à suivre la décision du juge Muldoon, *Bedard c. Service correctionnel du Canada* (précitée), et à conclure que ni le paragraphe 659(2) du *Code criminel* ni aucun autre texte de loi n'imposent aux fonctionnaires des pénitenciers fédéraux une obligation de recevoir et d'exécuter des mandats de dépôt relatifs à des infractions provinciales. L'attention de la Cour est particulièrement dirigée sur les observations aux pages 198 et 199 de cette décision qui, dit-on, indiquent qu'un certain genre de collaboration provinciale ou de délégation serait nécessaire pour permettre que le paragraphe 659(2) s'applique aux infractions provinciales.

Les défendeurs ont terminé leur argumentation par une analyse de deux décisions qui vont à l'encontre de leur position. Ils soutiennent que ces décisions ne sont pas fondées sur un raisonnement valide et ne devraient pas être suivies.

Traitant d'abord de la décision *Durand c. Forget* (précitée), l'avocate des défendeurs a soutenu que le désir d'éviter un retard à purger une peine relative à une infraction provinciale a amené la Cour dans cette affaire à considérer que le paragraphe 659(2) s'appliquait aux peines provinciales. Elle souligne qu'on a simplement déclaré que cette interprétation du paragraphe 659(2) est *intra vires* du Parlement, sans s'appuyer sur aucun précédent ou argument constitutionnel (*ibid.*, à la page 124).

L'argument des défendeurs porte finalement sur la décision *Bedard c. Directeur du Centre de Détention* (précitée). Ils incitent cette Cour à rejeter cette décision parce que l'interprétation, à la page 2, du paragraphe 659(2) qu'on dit «assez

ible enough to permit an inmate to serve sentences of less than two years in a federal penitentiary” is without authority or reasoning. It is further argued that the Judge’s stated fear that minor breaches of municipal by-laws will be allowed to extend a federal penitentiary term is unfounded because subsection 659(2), if it does not extend to provincial offences, would not, in effect, extend a penitentiary term.

In reply to the arguments of the defendants counsel for the plaintiff states that subsection 3(3) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, preserves not inconsistent rules of construction. This Court is then invited to adopt the view (*Re Dinardo, supra*) that subsection 659(2) is *in pari materia* with certain provisions of the *Parole Act* and with subsection 659(4) of the *Criminal Code* and that these statutory texts should be regarded as a complete system to be interpreted in a mutually consistent fashion. Such an interpretation, it is urged, would be to find subsection 659(2) to be applicable to provincial sentences. Any other interpretation is said to be inflexible and unworkable.

VI. DISPOSITION

After having carefully considered the arguments and authorities submitted by both parties I have reached the conclusion that subsection 659(2) cannot be regarded, as it is presently worded, as extending to sentences imposed under provincial statutes. It is not without some regret that I have come to this conclusion, especially in view of the cogent policy argument presented by counsel for the plaintiff to the effect that wherever possible prisoners should not serve time in federal penitentiaries under the threat of being immediately taken into custody upon their release. However, I have not been convinced that the subsection in question will tolerate the interpretation urged by the plaintiff. It would be for Parliament to remedy this situation if it sees fit to do so.

souple pour permettre de purger dans une institution fédérale toutes peines inférieures à 2 ans» n’est pas motivée ou fondée. On a en outre soutenu que la crainte exprimée par le juge selon laquelle des violations mineures de règlements municipaux pourront prolonger une période d’emprisonnement dans un pénitencier n’est pas fondée parce que le paragraphe 659(2), s’il ne s’applique pas aux infractions provinciales, n’aurait pas pour effet de prolonger une période d’emprisonnement dans un pénitencier.

En réponse aux arguments des défendeurs, l’avocat du demandeur a déclaré que le paragraphe 3(3) de la *Loi d’interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, protège les règles d’interprétation qui ne sont pas incompatibles. Cette Cour est alors invitée à adopter l’opinion (*Re Dinardo, précité*) selon laquelle le paragraphe 659(2) a le même objet que certaines dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et que le paragraphe 659(4) du *Code criminel*, et selon laquelle ces textes législatifs devraient être considérés comme un ensemble complet exigeant une interprétation mutuellement compatible. Il soutient qu’une telle interprétation entraînerait la conclusion que le paragraphe 659(2) s’applique aux peines provinciales. Toute autre interprétation serait rigide et inapplicable.

VI. DÉCISION

Après avoir examiné attentivement les arguments et la jurisprudence présentés par les deux parties, je suis arrivé à la conclusion que le paragraphe 659(2) ne peut être considéré, dans sa formulation actuelle, comme applicable aux peines infligées en vertu de lois provinciales. Ce n’est pas sans un certain regret que je suis parvenu à cette conclusion, spécialement si l’on considère l’argument convaincant de principe présenté par l’avocat du demandeur selon lequel dans la mesure du possible les détenus ne devraient pas purger une peine d’emprisonnement dans des pénitenciers fédéraux sous la menace d’être mis sous garde dès leur mise en liberté. Toutefois, je n’ai pas été convaincu que le paragraphe en question pourrait recevoir l’interprétation que propose le demandeur. C’est au Parlement qu’il revient de remédier à cette situation s’il juge à propos de le faire.

I have reached this conclusion mainly on the basis of a plain reading of the subsection. Subsection 659(2) makes no reference to provincial statutes or sentences thereunder. I think that such mention would be present if Parliament had intended to extend its legislation to cover provincial sentences under certain circumstances. In this regard I am in agreement with the decision of Muldoon J. in *Bedard v. Correctional Service of Canada* (*supra*). I do not think that the fact that *mandamus* was sought in that case, while the plaintiff only seeks a declaration in the instant matter, is a sufficient basis for distinguishing the two.

No other statutory provision has been brought to my attention which allows subsection 659(2) to be interpreted as the plaintiff would have it. Counsel for the plaintiff made extensive and learned reference to a variety of sections of the *Criminal Code* and to other federal statutes. I will briefly comment on some of the arguments drawn by the plaintiff from those sections.

Section 7 of the *Parole Act* is not, in my view, of any help to the plaintiff. Subsection 7(1) makes specific mention of "an enactment of a provincial legislature" and such words are conspicuously absent in subsection 659(2). Furthermore, subsection 7(2) of the *Parole Act*, not mentioned by counsel for the plaintiff, further distinguishes the *Parole Act* provision from subsection 659(2) of the *Criminal Code* by stipulating that it will only come into effect in any given province after that province adopted appropriate legislation. I will have more to say about the constitutional issues in this case. Counsel for the plaintiff also points out the words "concurrently" and "immediately after the expiration" in subsection 7(1) of the *Parole Act*. These words do indeed seem to imply that provincial sentences may be served in federal penitentiaries, but I still do not think that such a result has been achieved by subsection 659(2) of the *Criminal Code*.

Je suis arrivé à cette conclusion principalement en me fondant sur une simple lecture du paragraphe. Le paragraphe 659(2) ne mentionne pas les lois provinciales ou les peines qui sont infligées en vertu de celles-ci. Je crois que le Parlement les aurait mentionnées s'il avait eu l'intention d'étendre l'application de cette mesure législative de manière à viser les peines provinciales dans certaines circonstances. À cet égard, je souscris à la décision du juge Muldoon, *Bedard c. Service correctionnel du Canada* (précitée). Je ne crois pas que le fait qu'un *mandamus* était demandé dans cette affaire-là, alors qu'en l'espèce le demandeur cherche seulement à obtenir un jugement déclaratoire, constitue un fondement suffisant pour établir une distinction entre les deux affaires.

On ne m'a présenté aucune autre disposition législative qui appuie l'interprétation que le demandeur donne au paragraphe 659(2). L'avocat du demandeur a fait un renvoi savant et approfondi à divers articles du *Code criminel* et à d'autres lois fédérales. Je ferai de brèves observations à l'égard de certains des arguments que le demandeur tire de ces articles.

L'article 7 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* n'est, à mon avis, d'aucune utilité au demandeur. Le paragraphe 7(1) mentionne spécifiquement les «dispositions d'une loi de la législature d'une province» et ces termes sont manifestement absents du paragraphe 659(2). En outre, le paragraphe 7(2) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qui n'est pas mentionné par l'avocat du demandeur, établit une autre distinction entre la disposition de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et le paragraphe 659(2) du *Code criminel* en disposant qu'il n'entrera en vigueur dans une province donnée qu'après que celle-ci aura adopté une mesure législative appropriée. Je ferai d'autres observations au sujet des questions constitutionnelles dans cette affaire. L'avocat du demandeur souligne également les termes «concurrentement» et «immédiatement après l'expiration» dans le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle des détenus*. Ces termes semblent en fait sous-entendre que les peines provinciales peuvent être purgées dans des pénitenciers fédéraux; toutefois, je ne crois toujours pas que le paragraphe 659(2) du *Code criminel* ait un tel résultat.

It is true that subsection 20(1) of the *Parole Act* may produce strange consequences if a prisoner on parole from a penitentiary is sentenced to a provincial jail and then has his parole revoked. On the reading of subsection 659(2) the prisoner would then have to be transferred back to the penitentiary. This may be a necessary complication of a federal system, but might also be remedied by appropriate legislative clarification of subsection 659(2).

The final substantive aspect of the argument for the plaintiff was that subsection 659(4) of the *Criminal Code* is an indication that subsection 659(2) should be interpreted as extending to include sentences under provincial statutes. However, I think that subsection 659(4), which makes no reference to provincial sentences, simply restates the interpretation difficulties posed by subsection 659(2) and does not shed any new light on the matter.

In summary then, I would follow the decision of Muldoon J. in *Bedard v. Correctional Service of Canada* (*supra*) in so far as it was decided therein that subsection 659(2) of the *Criminal Code* does not have the effect of authorizing or obliging federal penitentiary officials to receive and execute warrants of committal outstanding against prisoners already in the federal penitentiary system. By this conclusion I am forced to disagree with the result in the subsequent case of *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (*supra*).

In view of the conclusion I have reached it is not strictly necessary for me to deal with the other two issues raised by this case. However, I would like to briefly comment on the question of the constitutional authority of Parliament to amend subsection 659(2), if it saw fit to do so, in such a way as to require that sentences imposed under provincial statutes on a prisoner in a federal penitentiary be served in the federal penitentiary system.

To put it boldly, I think that appropriately worded legislation with the above-described effect

Il est vrai que le paragraphe 20(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* peut entraîner des conséquences étranges si un détenu en libération conditionnelle d'un pénitencier est condamné à purger une peine d'emprisonnement dans une prison provinciale et voit ensuite sa libération conditionnelle révoquée. Suivant le paragraphe 659(2), le détenu devrait alors être renvoyé au pénitencier. Cette mesure peut sembler constituer une complication nécessaire du système fédéral, mais on pourrait également y remédier par une clarification législative appropriée du paragraphe 659(2).

Le dernier aspect important de l'argumentation du demandeur porte que le paragraphe 659(4) du *Code criminel* constitue une indication selon laquelle le paragraphe 659(2) devrait être interprété de manière à comprendre les peines infligées en vertu de lois provinciales. Toutefois, je crois que le paragraphe 659(4), qui ne mentionne pas les peines provinciales, énonce simplement de nouveau les difficultés d'interprétation posées par le paragraphe 659(2) et n'apporte rien de nouveau.

Donc, en résumé, je suis d'avis de suivre la décision du juge Muldoon dans *Bedard c. Service correctionnel du Canada* (précitée), dans la mesure où elle conclut que le paragraphe 659(2) du *Code criminel* n'a pas pour effet d'autoriser ou d'obliger les fonctionnaires des pénitenciers fédéraux à recevoir et à exécuter les mandats de dépôt en vigueur contre des détenus qui se trouvent déjà dans des pénitenciers fédéraux. En vertu de cette conclusion, je suis obligé d'être en désaccord avec la décision subséquente *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (précitée).

Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivé, il n'est pas strictement nécessaire que je traite des deux autres questions soulevées dans cette affaire. Toutefois, je voudrais faire de brèves observations sur la question du pouvoir constitutionnel du Parlement de modifier le paragraphe 659(2), s'il le juge à propos, de manière à exiger que les peines infligées en vertu de lois provinciales à un détenu qui se trouve dans un pénitencier fédéral soient purgées dans le système pénitentiaire fédéral.

Si je peux me permettre, je crois qu'une mesure législative qui serait libellée de façon appropriée et

would be *intra vires* Parliament without any need for provincial delegation. However, my reasons for holding this view do not entirely coincide with the approach suggested by counsel for the plaintiff.

The *Constitution Act, 1867* endowed both levels of government with powers in relation to the creation of offences and the imposition and execution of penalties for those offences. Parliament has authority over the criminal law (*Constitution Act, 1867*, subsection 91(27)) and over penitentiaries (subsection 91(28)). Similarly, the provinces have authority to impose penalties, including imprisonment, for the enforcement of provincial laws (subsection 92(15)) and over provincial prisons (subsection 92(6)). Generally speaking these powers are exclusive (Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at pages 95-96). However, that is not the end of the matter.

In argument, counsel for the defendants barely addressed the constitutional question at all and counsel for the plaintiff urged that I accept his view as the correct result on the basis of suspect constitutional reasoning. It is not because there is little case law on the penitentiary and prisons' powers that there are no applicable constitutional principles.

An amendment to subsection 659(2) to cover provincial sentences would, in my opinion, be valid federal legislation in relation to criminal law or penitentiaries or both which would only incidentally affect provincial powers over punishment of provincial offences and over prisons. (For elucidation of the ancillary doctrine see: *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663, at page 671; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, [1968] S.C.R. 238, at pages 252-253; *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543, at pages 549-551; *Attorney General (Que.) v. Kellogg's Co. of Canada et al.*, [1978] 2 S.C.R. 211, at pages 222-227; and, *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297, at page 332.) As long as this impact on provincial powers was truly necessary for the

qui aurait l'effet que je viens de décrire serait *intra vires* du Parlement sans qu'il soit nécessaire d'avoir une délégation de pouvoirs des provinces. Toutefois, les motifs qui fondent ma conclusion ne coïncident pas entièrement avec l'hypothèse avancée par l'avocat du demandeur.

La *Loi constitutionnelle de 1867* a doté les deux ordres de gouvernement de pouvoirs relatifs à la création d'infractions ainsi qu'à l'imposition et à l'exécution de peines relatives à ces infractions. Le Parlement est compétent en matière de droit criminel (*Loi constitutionnelle de 1867*, paragraphe 91(27)) et en matière de pénitenciers (paragraphe 91(28)). De même les provinces sont compétentes en matière d'imposition de peines, y compris l'emprisonnement, en vue de faire exécuter les lois provinciales (paragraphe 92(15)) et en matière de prisons provinciales (paragraphe 92(6)). D'une manière générale ces pouvoirs sont exclusifs (Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), aux pages 95 et 96). Toutefois, cela ne met pas fin au débat.

Dans son argumentation, l'avocate des défendeurs n'a pratiquement pas traité de la question constitutionnelle et l'avocat du demandeur m'a incité à partager son opinion quant à la bonne conclusion, pour cause de raisonnement constitutionnel douteux. Ce n'est pas parce qu'il y a peu de jurisprudence à l'égard des pouvoirs en matière de pénitenciers et de prisons qu'il n'existe aucun principe constitutionnel applicable.

Une modification du paragraphe 659(2) qui permettrait de viser les peines provinciales constituerait, à mon avis, une mesure législative fédérale valide en matière de droit criminel et de pénitenciers, ou de l'un des deux, qui n'aurait qu'un effet accessoire sur les pouvoirs provinciaux en matière d'imposition de peines à l'égard d'infractions provinciales et en matière de prisons. (Pour une explication de la doctrine du pouvoir accessoire voir: *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663, à la page 671; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, [1968] R.C.S. 238, aux pages 252 et 253; *Caloil Inc. c. Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543, aux pages 549 à 551; *Procureur général (Qué.) c. Kellogg's Co. of Canada et autre*, [1978] 2 R.C.S. 211, aux pages 222 à 227; et *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water*

creation of a coherent, just and effective system of rules governing the serving of sentences in federal penitentiaries it would be valid federal legislation (*R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at page 713; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213, at page 226; and *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9, at pages 17-19).

The case of *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.* (*supra*) deserves some comment. In that case subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3, was held *ultra vires* because it imposed a financial burden on a provincial municipal corporation, because it did not relate directly to punishment of criminal offences and generally because it was unnecessary to the effectiveness of the overall scheme of federal legislation. In contrast, subsection 659(2), if amended to apply to provincial sentences, would actually lighten the financial burden on the province, would relate directly to the serving of time and parole for federal offences and could be viewed as necessary to assure the coherence, smooth operation, fairness and justice of the overall system of punishment for federal sentences.

In my view, the amendment of subsection 659(2) to cover provincial sentences in certain limited circumstances would be rather like orders to pay compensation to victims under section 653 of the *Criminal Code*. This scheme has been held valid even though the awarding of damages is usually a provincial matter of property and civil rights (*R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940, at pages 955-961).

I have said that it is my view that counsel for the plaintiff reached the correct constitutional conclusion for the wrong reasons. I would like to elaborate. If the passage I have quoted (at pages 227-228 herewith) from *Canadian Pioneer Man-*

Rights Reversion Act, [1984] 1 R.C.S. 297, à la page 332.) Tant que cet effet sur les pouvoirs provinciaux sera vraiment nécessaire pour la création d'un système de règles cohérent, juste et efficace régissant les peines purgées dans les pénitenciers fédéraux, il constituera une mesure législative fédérale valide (*R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, à la page 713; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213, à la page 226; et *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.C.S. 9, aux pages 17 à 19).

L'arrêt *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre* (précité) mérite certaines observations. Dans cet arrêt, le paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3 a été jugé inconstitutionnel parce qu'il imposait une charge financière à une corporation municipale de la province, parce qu'il n'était pas directement relié à la répression des infractions criminelles et d'une manière générale parce qu'il n'était pas nécessaire pour assurer l'efficacité de l'ensemble du régime législatif fédéral. Par opposition, le paragraphe 659(2), s'il était modifié pour s'appliquer aux peines provinciales, aurait réellement pour effet d'alléger le fardeau financier des provinces, serait directement relié aux peines d'emprisonnement et aux libérations conditionnelles relatives à des infractions fédérales et pourrait être considéré comme nécessaire pour assurer la cohérence, le bon fonctionnement, l'équité et la justice de l'ensemble du système de répression en matière de peines fédérales.

À mon avis, la modification du paragraphe 659(2) de manière qu'il vise les peines provinciales dans certaines circonstances précises aurait plutôt un effet équivalant à celui qu'ont les ordonnances de dédommagement aux victimes rendues en vertu de l'article 653 du *Code criminel*. Ce régime a été jugé valide même si l'octroi de dommages-intérêts est habituellement une question provinciale relative à la propriété et aux droits civils (*R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940, aux pages 955 à 961).

J'ai dit que, à mon avis, l'avocat du demandeur est arrivé à la bonne conclusion en matière constitutionnelle en se fondant sur des motifs erronés. Je voudrais expliquer cette affirmation. Si le passage que j'ai cité (aux pages 227 et 228 des présents

agement Ltd. et al v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al. (*supra*) stands for the proposition that federal legislative authority over the way time is served for provincial offences depends on the extent of the federal legislation, I think it is wrong. The extent of legislative authority of the federal government depends on the proper reading and interpretation of the *Constitution Act, 1867*. I prefer however to read the whole of the passage as based on the double aspect of doctrine and federal paramountcy.

Finally, I would like to say that *In re New Brunswick Penitentiary* (*supra*) makes no mention of provincial offences and applies only to federal sentences of less than two years.

Subsection 27(2) of the *Interpretation Act* implies that our federal and provincial legislatures must be held not to intend to legislate in derogation of their division of constitutional powers.

Criminal law and provincial offences are derived from separate and distinct heads of legislative powers, the criminal law from section 91 head 27 and provincial offences from section 92, head 15 in the *Constitution Act, 1867*. One legislative authority cannot delegate its powers to the other legislative authority, nor can they receive legislative power from the other (*A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] S.C.R. 31).

The national scope of the criminal law is very wide (*Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.)), but its actual scope is confined to the provisions of the legislation which Parliament has enacted, *intra vires*, as criminal law. The *Criminal Code*, including subsection 659(2) purports to deal only with criminal law and not provincial offences. The argument about interacting systems would be a little better without subsection 7(2) of the *Parole Act*. As it is, it is hopeless. Has Ontario passed a law contemplated in subsection 7(2)? In fact subsection 7(1) demonstrates that as matters stand provincial offences are quite distinct, if not, it would hardly be necessary to prescribe additional

motifs) de l'arrêt *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres* (précité) signifie que le pouvoir législatif fédéral sur la manière dont les peines d'emprisonnement sont purgées à l'égard des infractions provinciales dépend de l'étendue de la législation fédérale, je crois qu'il est erroné. L'étendue du pouvoir législatif du gouvernement fédéral repose sur la bonne interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, je préfère dire que l'ensemble du passage est fondé sur le double aspect de la doctrine et de la prépondérance fédérale.

Enfin, je voudrais ajouter que l'arrêt *In re New Brunswick Penitentiary* (précité) ne mentionne nullement les infractions provinciales et ne s'applique qu'aux sentences fédérales de moins de deux ans.

Le paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation* sous-entend qu'il faut considérer que le Parlement fédéral et les assemblées législatives des provinces n'ont pas l'intention de légiférer d'une manière qui déroge au partage constitutionnel de leur compétence.

Le droit criminel et les infractions provinciales découlent de rubriques séparées et distinctes de pouvoirs législatifs: le droit criminel, de l'article 91 rubrique 27, et les infractions provinciales, de l'article 92 rubrique 15 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Un corps législatif ne peut déléguer ses pouvoirs à l'autre corps législatif ni recevoir un pouvoir législatif délégué (*A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] R.C.S. 31).

La portée théorique du droit criminel est très large (*Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.)), mais sa portée pratique est restreinte aux dispositions de la mesure législative que le Parlement a adoptée, dans les limites de ses pouvoirs à titre de droit criminel. Le *Code criminel*, y compris le paragraphe 659(2), est censé ne traiter que du droit criminel et non des infractions provinciales. L'argument qui porte sur les systèmes qui ont une action réciproque serait un peu plus convaincant sans le paragraphe 7(2) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Tel qu'il est présenté, c'est sans espoir. L'Ontario a-t-elle adopté une loi envisagée au paragraphe 7(2)? En

jurisdiction for the Parole Board at all. But even that additional jurisdiction can arise only if a provincial legislature permits it. Here Parliament is scrupulously avoiding any hint of trenching on clear provincial legislative power distinctly provided under section 92, head 15.

Subsection 659(2) of the *Criminal Code* simply does not contemplate, nor mention, the serving of terms of imprisonment imposed pursuant to provincial law. There may well be some dislocation of parole, if provincial imprisonment awaits an inmate doing "federal time" upon his being let out, but it is not our function to legislate. Those who do make the law and their advisers meet annually if not more often, in national and regional conferences of attorneys-general and deputy ministers. I am sure they are aware of the problem.

Where do the provincial warrants of committal direct the imprisonment to be served? Not in a federal penitentiary. A declaratory judgment declares the law in accordance with the Constitution. What legal obligation rests on the Commissioner of Corrections to do anything about the provincial warrants? Indeed, more to the point, what obligation or right has he to interfere with a purely provincial matter? Even if the Court orders him to receive the warrants and count the "provincial time", one cannot order the provincial authorities to accept it.

In the result the declaration is denied and the action fails. Each party will bear his own costs. In view of the importance and difficulty of the issues raised, I do not think this is an appropriate case for an award of costs against the unsuccessful plaintiff.

fait le paragraphe 7(1) démontre que dans l'état actuel des choses les infractions provinciales sont tout à fait distinctes, sinon il ne serait guère nécessaire de prescrire un pouvoir additionnel pour la Commission des libérations conditionnelles. Toutefois, même ce pouvoir additionnel ne peut être accordé que si une assemblée législative provinciale le permet. En l'espèce, le Parlement évite scrupuleusement toute indication d'empiètement sur un pouvoir législatif provincial évident que prévoit distinctement l'article 92, rubrique 15.

Le paragraphe 659(2) du *Code criminel* ne prévoit simplement pas ni ne mentionne les peines d'emprisonnement infligées en vertu d'une loi provinciale. Il peut très bien y avoir une certaine dislocation de la libération conditionnelle si une peine d'emprisonnement provinciale attend le détenu qui purge une «peine d'emprisonnement fédérale» lorsqu'il sera mis en liberté, mais il ne nous appartient pas de légiférer. Ceux qui font les lois et leurs conseillers se rencontrent chaque année, si ce n'est plus souvent, dans des conférences nationales et régionales de procureurs généraux et de sous-ministres. Je suis certain qu'ils sont au courant du problème.

Dans quelle institution carcérale les mandats de dépôt provinciaux ordonnent-ils que la peine d'emprisonnement soit purgée? Pas dans un pénitencier fédéral. Un jugement déclaratoire expose le droit conformément à la Constitution. En vertu de quelle obligation juridique le commissaire aux services correctionnels est-il tenu de prendre des mesures au sujet des mandats provinciaux? En fait, plus précisément, en vertu de quelle obligation ou de quel droit peut-il s'occuper d'une question purement provinciale? Même si la Cour lui ordonne de recevoir les mandats et de calculer la «peine d'emprisonnement provinciale», il n'est pas possible d'ordonner à l'administration provinciale d'accepter cette situation.

En définitive, le jugement déclaratoire est refusé et l'action échoue. Chaque partie sera tenue de payer ses propres dépens. Compte tenu de l'importance et de la difficulté des questions qui ont été soulevées, je ne crois pas qu'il soit approprié en l'espèce d'adjuger les dépens contre le demandeur qui n'a pas eu gain de cause.