

Attorney General of Quebec *Appellant;*

and

Greater Hull School Board, Lakeshore School Board, Lennoxville District School Board, the Greater Quebec School Board, the Protestant School Board of Greater Montreal, the School Trustees for the Municipality of Laurentienne, Quebec Association of Protestant School Boards
Respondents;

and

Attorney General of Canada *Mis en cause;*

and

Attorney General of Newfoundland
Intervener.

and between

Attorney General of Quebec *Appellant;*

and

Hubert Lavigne, Paul-Émile Touchette, Maurice Archambault and Gilbert Healy
Respondents;

and

Attorney General of Canada *Mis en cause;*

and

Attorney General of Newfoundland
Intervener.

and between

Attorney General of Quebec *Appellant;*

and

Commission scolaire des Manoirs, Commission scolaire de Drummondville, Commission scolaire Jean Chapais, Commission scolaire Outaouais-Hull, les Syndics d'écoles pour la municipalité de Leeds-Sud and the Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
Respondents;

Le procureur général du Québec *Appelant;*

et

Greater Hull School Board, Lakeshore School Board, Lennoxville District School Board, the Greater Quebec School Board, the Protestant School Board of Greater Montreal, the School Trustees for the Municipality of Laurentienne, Quebec Association of Protestant School Boards
Intimés;

et

Le procureur général du Canada *Mis en cause;*

et

Le procureur général de Terre-Neuve
Intervenant.

et entre

Le procureur général du Québec *Appelant;*

et

Hubert Lavigne, Paul-Émile Touchette, Maurice Archambault et Gilbert Healy
Intimés;

et

Le procureur général du Canada *Mis en cause;*

et

Le procureur général de Terre-Neuve
Intervenant.

et entre

Le procureur général du Québec *Appelant;*

et

Commission scolaire des Manoirs, Commission scolaire de Drummondville, Commission scolaire Jean Chapais, Commission scolaire Outaouais-Hull, les Syndics d'écoles pour la municipalité de Leeds-Sud et la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
Intimés;

and

Attorney General of Canada *Mis en cause*;

and

Attorney General of Newfoundland
Intervener.

File No.: 18011.

1984: June 20, 21; 1984: December 20.

Present: Dickson C.J. and Ritchie*, Beetz, Estey,
McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Education — Constitutional guarantees — Rights or privileges respecting denominational schools — Act providing for a new system of school financing — Whether provincial provisions intra vires — Constitution Act, 1867, s. 93 — Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation, 1979 (Que.), c. 72, ss. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499, 500.

Respondents brought actions in the Superior Court to have ss. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 and 500 of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation* (the Act) declared unconstitutional. The chief feature of these provisions is the creation of a new system of school financing based on government grants: taxation is now only a complementary method subject to new conditions. These provisions, which amend the *Education Act*, apply to all public schools in Quebec, whether denominational or not. They provide in essence: (1) that the Minister of Education must annually make budgetary rules determining the amount of expenses allowable for the grants to be paid to school boards; (2) that the school commissioners and trustees must levy taxes to provide for expenses not covered by government subsidies or grants; (3) that the assessment may not exceed 6 per cent of the net expense of the school board or 25 cents per hundred dollars of assessment; and (4) that in order to levy taxes in excess of these limits the school board must obtain the approval of the electors in a referendum. The Superior Court dismissed respondents' declaratory actions. By a majority judgment, the Court of Appeal reversed that judgment and held the sections

* Ritchie J. took no part in the judgment.

et

Le procureur général du Canada *Mis en cause*;

et

Le procureur général de Terre-Neuve
Intervenant.

N° du greffe: 18011.

1984: 20, 21 juin; 1984: 20 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Ritchie*,
Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson et
Le Dain.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Éducation — Garanties constitutionnelles — Droits ou privilèges relatifs aux écoles confessionnelles — Loi établissant un nouveau régime de financement scolaire — Les dispositions provinciales sont-elles intra vires? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 93 — Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 72, art. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499, 500.

Les intimés ont intenté en Cour supérieure des actions pour faire déclarer inconstitutionnels les art. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 et 500 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*. Le trait dominant de ces dispositions est l'établissement d'un nouveau régime de financement scolaire à base de subventions gouvernementales, la taxation n'étant plus qu'un moyen complémentaire soumis à des conditions nouvelles. Ces dispositions, qui modifient la *Loi sur l'instruction publique*, s'appliquent à toutes les écoles publiques du Québec qu'elles soient confessionnelles ou non. Elles prévoient en substance: (1) que le ministre de l'Éducation doit établir annuellement des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses admissible aux subventions à verser aux commissions scolaires; (2) que les commissaires et les syndic doivent imposer une taxe pour pourvoir aux dépenses non couvertes par les subventions gouvernementales; (3) que la cotisation ne peut excéder 6 pour 100 des dépenses nettes de la commission scolaire ou un taux de 25 cents du cent dollars d'évaluation et (4) que pour taxer au-delà de ces limites, la commission scolaire doit obtenir l'approbation des électeurs par voie de référendum. La Cour supérieure a rejeté les actions

* Le juge Ritchie n'a pas participé au jugement.

in question *ultra vires*, null and void. This appeal is to determine whether the disputed legislative provisions prejudicially affect the rights and privileges protected by s. 93 of the *Constitution Act, 1867*.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.: The disputed provisions are *ultra vires* the Quebec legislature and must be set aside. Under section 93 of the Constitution, the provinces have exclusive jurisdiction to legislate with respect to education, but they cannot prejudicially affect a right or privilege affecting denominational schools enjoyed by a particular class of persons by law in effect at the time of the Union. In 1867, the right of Protestants and Roman Catholics to direct and control their own denominational schools was recognized by law. As regards financing, the law gave school commissioners and trustees the right to receive grants on a proportionate basis and the right to levy taxes from their respective electors within the limits of "their respective municipalities". These are rights relating to denominational schools and are protected by s. 93. By omitting to state that the grants must be distributed on a proportionate basis and by ordering, in a referendum, the power of certain school boards — such as those of the Island of Montréal — to decide on an expense requiring a tax to be subject to the will of electors not within their districts, the provincial legislature prejudicially affected rights guaranteed by s. 93 of the *Constitution Act, 1867*. The provisions form a whole, and if those which deal with how grants are made and which govern approval by the electors are set aside, the other provisions fall to the ground as well.

Per Lamer and Le Dain JJ.: At Confederation, the Roman Catholics and the Protestants enjoyed the right to have their denominational schools managed by school commissioners or trustees having the power to determine the necessary level of expenditure for the support of such schools and the concomitant power, in order to meet such expenditure, to impose taxes in supplement of other revenue without limitation of amount or the necessity of referral to the ratepayers. It is this right or power of local self government with respect to denominational schools which is protected by s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*. The school commissioners or trustees are not themselves a class of persons contemplated by s. 93(1) but they are the representatives of such a class for

déclaratoires des intimés. Par un arrêt majoritaire, la Cour d'appel a infirmé le jugement et déclaré les articles visés *ultra vires*, nuls et sans effet. Le présent pourvoi vise à déterminer si les dispositions législatives attaquées portent préjudice aux droits et privilèges protégés par l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson: Les dispositions attaquées sont *ultra vires* de la législature du Québec et doivent être annulées. En vertu de l'art. 93 de la Constitution, les provinces ont compétence exclusive pour légiférer en matière d'éducation, mais elles ne peuvent pas porter préjudice à un droit ou privilège relatif aux écoles confessionnelles dont jouissait une classe particulière de personnes en vertu d'une loi en vigueur au moment de l'Union. En 1867, le droit des protestants et des catholiques romains de diriger et de contrôler leurs propres écoles confessionnelles était reconnu par la loi. En matière de financement, la loi conférait, entre autres, aux commissaires et aux syndics d'écoles le droit de recevoir des subventions sur une base proportionnelle et le droit de prélever des taxes de leurs administrés dans les limites de «leurs municipalités respectives». Ces droits constituent des droits relatifs aux écoles confessionnelles et ils sont protégés par l'art. 93. En omettant de décréter que les subventions doivent être distribuées sur une base proportionnelle et en décrétant, en cas de référendum, que le pouvoir de certaines commissions scolaires—par exemple, celles de l'île de Montréal—de décider d'une dépense nécessitant une taxe soit assujéti à la volonté d'électeurs autres que leurs administrés, la législature provinciale a, d'une façon préjudiciable, porté atteinte à des droits garantis par l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces dispositions forment un tout et si celles qui posent le principe des subventions et celles qui régissent l'approbation des électeurs sont annulées, les autres dispositions ne peuvent subsister.

Les juges Lamer et Le Dain: Lors de la Confédération, les catholiques romains et les protestants bénéficiaient du droit d'avoir leurs écoles confessionnelles gérées par des commissaires ou des syndics d'écoles qui avaient le pouvoir de déterminer le niveau nécessaire des dépenses pour subvenir aux besoins de ces écoles et, pour faire face à ces dépenses, le pouvoir concomitant de prélever des taxes en plus des autres revenus sans montant limite ou sans qu'il soit nécessaire d'en référer aux contribuables. C'est ce droit ou pouvoir de gestion locale autonome relativement aux écoles confessionnelles que le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* protège. Les commissaires et les syndics d'écoles ne constituent pas en eux-mêmes une classe de personnes visée par le

purposes of the management of denominational schools. By imposing the requirement of approval by referendum for taxation beyond the limits prescribed by the Act, the Quebec legislature prejudicially affected this right. Indeed, such a requirement renders the power to tax beyond the limit quite illusory and seriously undermines the power of school commissioners and trustees to provide for and manage denominational schools in the interest of a class of persons.

City of Winnipeg v. Barrett, [1892] A.C. 445; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76; *Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal*, [1928] A.C. 200; [1926] S.C.R. 246; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny v. The King*, [1928] A.C. 363, referred to.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 370, reversing a judgment of the Superior Court, [1981] C.S. 337, 133 D.L.R. (3d) 666, declaring certain provisions of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation* constitutional. Appeal dismissed.

Henri Brun, Georges Emery, Q.C., and Jean-K. Samson, for the appellant.

Colin K. Irving, Allan R. Hilton, Sandra J. Simpson and Nigel Campbell, for the respondents Greater Hull School Board *et al.*

Mario Du Mesnil and Roger Thibaudeau, Q.C., for the respondents Lavigne *et al.* and for the respondents Commission scolaire des Manoirs *et al.*

James L. Thistle and Deborah E. Fry, for the interveners.

English version of the judgment of Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ. delivered by

CHOUINARD J.—This appeal raises the following constitutional question:

Are sections 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 and 500 of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*, L.Q. 1979, c. 72, *ultra vires*, inapplicable or inoperative in

par. 93(1), mais ce sont les représentants de cette classe aux fins de la gestion des écoles confessionnelles. En imposant l'obligation de tenir un référendum pour obtenir l'approbation de taxes qui excèdent les limites fixées par la Loi, le législateur du Québec a porté préjudice à ce droit. Pareille obligation rend tout à fait illusoire le pouvoir de taxer au-delà de la limite et mine sérieusement le pouvoir des commissaires et des syndicats d'écoles de fournir et de gérer des écoles confessionnelles selon les intérêts d'une classe de personnes.

Jurisprudence: *City of Winnipeg v. Barrett*, [1892] A.C. 445; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76; *Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal*, [1928] A.C. 200; [1926] R.C.S. 246; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny v. The King*, [1928] A.C. 363.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 370, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1981] C.S. 337, 133 D.L.R. (3d) 666, qui avait déclaré constitutionnelles certaines dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*. Pourvoi rejeté.

Henri Brun, Georges Emery, c.r., et Jean-K. Samson, pour l'appelant.

Colin K. Irving, Allan R. Hilton, Sandra J. Simpson et Nigel Campbell, pour les intimés Greater Hull School Board et autres.

Mario Du Mesnil et Roger Thibaudeau, c.r., pour les intimés Lavigne et autres et pour les intimés Commission scolaire des Manoirs et autres.

James L. Thistle et Deborah E. Fry, pour l'intervenant.

Le jugement du juge en chef Dickson et des juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ce pourvoi soulève la question constitutionnelle suivante:

Les articles 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 et 500 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72, sont-ils, en tout ou en partie, *ultra vires*, inappli-

whole or in part in virtue of section 93 of the *Constitution Act, 1867*?

Section 93 is the section which gives the provincial legislatures exclusive jurisdiction over education. It also guarantees certain rights to classes of persons in respect of denominational schools and to both Protestant and Catholic dissentient schools. The subsections of that section which apply for the purposes of this appeal are:

93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:

(2) All the Powers, Privileges and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec:

Applicable Legislation

The disputed sections of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*, which I will call the "1979 Act", are all sections relating to school financing.

Respondents Hubert Lavigne *et al.* and Commission scolaire des Manoirs *et al.* stated in their submission that the fundamental purpose of the *1979 Act*:

[TRANSLATION] . . . is to remove all school boards from the real estate tax field, in order to give towns and other municipalities unimpeded real estate taxation powers.

No one disputed the following passage from the judgment of the trial judge, [1981] C.S. 337, at p. 347:

[TRANSLATION] The chief feature of this legislation is the provision of school financing through a system of grants: taxation is now only a complementary method subject to new conditions.

cables ou invalides, en raison de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

L'article 93 est cet article qui consacre la compétence exclusive des législatures provinciales en matière d'éducation. Il garantit par ailleurs certains droits à des classes de personnes relativement aux écoles confessionnelles de même qu'aux écoles dissidentes tant protestantes que catholiques. Les paragraphes pertinents de cet article pour les fins de ce pourvoi sont:

93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer sur l'éducation, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes:

(1) Rien dans cette législation ne devra préjudicier à un droit ou privilège conféré par la loi, lors de l'Union, à quelque classe particulière de personnes dans la province relativement aux écoles confessionnelles;

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'Union, aux écoles séparées et aux syndicats d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine, seront et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;

Les dispositions en cause

Les articles contestés de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, que j'appellerai la «*Loi de 1979*», sont tous des articles qui portent sur le financement scolaire.

Les intimés Hubert Lavigne et autres, et Commission scolaire des Manoirs et autres, écrivent dans leur mémoire que le but essentiel de la *Loi de 1979*:

. . . est de faire sortir toutes les commissions scolaires du champ de l'impôt foncier pour accorder aux villes et autres municipalités la plénitude du champ foncier de la taxation.

Personne ne conteste le passage suivant du juge de première instance, [1981] C.S. 337, à la p. 347:

Le trait dominant de cette législation est l'établissement du financement scolaire par le système de subventions, la taxation n'étant plus qu'un moyen complémentaire soumis à des conditions nouvelles.

Section 339 of the 1979 Act introduced into the *Education Act*, R.S.Q., c. I-14, s. 15.1, which deals with grants to be paid to school boards and imposes on the Minister of Education a duty to annually make, after consultation, budgetary rules determining the amount of expenses allowable for such grants:

15.1 The Minister shall, each year after consultation with the school boards and regional boards, make and submit to the approval of the Conseil du trésor budgetary rules to determine the amount of expenses allowable for grants to be paid to school boards, to regional boards and to the Conseil scolaire de l'Île de Montréal.

The Minister must, in the budgetary rules contemplated in the first paragraph, provide for the payment of equalization grants to school boards, regional boards or the Conseil scolaire de l'Île de Montréal. These equalization grants shall be paid according to the difference between the standardized assessment of taxable property per student of a school board, of a regional board or of the Conseil scolaire de l'Île de Montréal, as the case may be, and that per student of the aggregate of the school boards, of the regional boards or of the Conseil scolaire de l'Île de Montréal, as the case may be, taking into account the size of the revenue from real estate taxes collected within the limits fixed by section 354.1 or 558.1.

Section 346 replaced s. 226 of the *Education Act*, and I quote the first paragraph of the new provision:

226. The school commissioners and trustees must levy taxes for the payment of expenses not otherwise provided for by government subsidies or grants and other revenue. These taxes shall be imposed on all taxable property of the whole school municipality in accordance with Part IV.

This new section contrasts with the old one, in which the first paragraph provided that school commissioners and trustees had a duty to levy taxes to maintain schools under their control. It can thus be seen that the new financing arrangements, instead of being based primarily on taxation as the old, are based on grants, and taxation has become a complementary method. Henceforth, commissioners and trustees shall impose a tax only "for the payment of expenses not otherwise pro-

L'article 339 de la *Loi de 1979* introduit dans la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., chap. I-14, l'art. 15.1 qui traite des subventions à verser aux commissions scolaires et qui impose au ministre de l'Éducation l'obligation d'établir annuellement, après consultation, des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses admissible à ces subventions:

15.1 Le ministre doit établir annuellement, après consultation avec les commissions scolaires et les commissions régionales, et soumettre à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses admissible aux subventions à verser aux commissions scolaires, aux commissions régionales et au Conseil scolaire de l'île de Montréal.

Le ministre doit prévoir dans les règles budgétaires visées au premier alinéa le versement de subventions de péréquation aux commissions scolaires, aux commissions régionales ou au Conseil scolaire de l'île de Montréal. Ces subventions de péréquation sont versées en fonction de l'écart entre l'évaluation uniformisée des biens imposables par étudiant d'une commission scolaire, d'une commission régionale ou du Conseil scolaire de l'île de Montréal, selon le cas, et celle par étudiant de l'ensemble des commissions scolaires, des commissions régionales et du Conseil scolaire de l'île de Montréal, compte tenu de l'importance des revenus des taxes foncières perçues à l'intérieur des limites fixées par les articles 354.1 ou 558.1.

L'article 346 remplace l'art. 226 de la *Loi sur l'instruction publique* et je cite le premier alinéa du nouveau texte:

226. Les commissaires et les syndics doivent imposer une taxe pour le paiement des dépenses auxquelles il n'est pas autrement pourvu par les subventions gouvernementales et autres revenus. Ces taxes sont imposées sur tous les biens imposables de la municipalité scolaire entière conformément à la Partie IV.

Ce nouvel article contraste avec l'ancien dont le premier alinéa stipulait qu'il est du devoir des commissaires et des syndics d'écoles d'imposer des taxes pour le maintien des écoles sous leur contrôle. D'où l'on voit que le nouveau régime de financement, au lieu d'être fondé principalement sur la taxation comme l'ancien, est à base de subventions, la taxation devenant un moyen complémentaire. Ce n'est que «pour le paiement des dépenses auxquelles il n'est pas autrement pourvu

vided for by government subsidies or grants and other revenue”.

Section 353 of the *1979 Act* enacts ss. 354.1, 354.2 and 354.3 of the *Education Act*, requiring school boards to submit for approval by the electors in a referendum any assessment which they intend to impose when the total amount of expenses required by that assessment exceeds 6 per cent of the net expense of the school board, or when the taxation rate exceeds 25 cents per hundred dollars of assessment. The first paragraph of s. 354.1 provides:

354.1 Where the total amount of expenses for the payment of which an assessment must be levied under section 226 exceeds six per cent of the net expense of the school board or regional board, or the taxation rate for that assessment exceeds 25 cents per hundred dollars of the standardized assessment of the taxable property included in the real estate base of the school board or regional board, that assessment shall be submitted to the approval of the electors in accordance with sections 396 and following.

It should be mentioned that under s. 354.3, when an assessment is approved by the electors that approval applies for three taxation years.

Section 362 enacts ss. 396 to 399.5 of the *Education Act*, defining the procedures of a referendum.

Section 366 replaces the old ss. 441 to 444 of the *Education Act* by the new ss. 441 to 443, conferring on regional school boards a taxing power analogous to that of school boards and subject to the same conditions.

Sections 375 and 382 make amendments to Part IX of the *Education Act*, titled “Education in the Island of Montréal”. They enact ss. 558.1 to 558.4 and 567 to 567.4, requiring the council in the Island of Montréal to submit for approval by the electors any surtax exceeding the limits indicated—the same as those provided for school boards in the remainder of the province area—and defin-

par les subventions gouvernementales et autres revenus» que dorénavant les commissaires et les syndicats doivent imposer une taxe.

L'article 353 de la *Loi de 1979* édicte les art. 354.1, 354.2 et 354.3 de la *Loi sur l'instruction publique* qui obligent les commissions scolaires à soumettre à l'approbation des électeurs par voie de référendum toute cotisation qu'elles entendent imposer lorsque le montant total des dépenses qui nécessitent cette cotisation excède 6 pour 100 de la dépense nette de la commission scolaire, ou que le taux d'imposition excède 25 cents par cent dollars d'évaluation. Le premier alinéa de l'art. 354.1 stipule:

354.1 Lorsque le montant total des dépenses pour le paiement desquelles une cotisation doit être imposée en vertu de l'article 226 excède six pour cent de la dépense nette de la commission scolaire ou de la commission régionale, ou que le taux d'imposition de cette cotisation excède 25 cents par cent dollars de l'évaluation uniformisée des biens imposables incluse dans l'assiette foncière de la commission scolaire ou de la commission régionale, cette cotisation doit être soumise à l'approbation des électeurs conformément aux articles 396 et suivants.

Il convient de signaler que suivant l'art. 354.3, lorsqu'une cotisation est approuvée par les électeurs, cette approbation vaut pour trois années d'imposition.

L'article 362 édicte les art. 396 à 399.5 de la *Loi sur l'instruction publique* qui définissent les modalités du référendum.

L'article 366 remplace les anciens art. 441 à 444 de la *Loi sur l'instruction publique* par les nouveaux art. 441 à 443 qui confèrent aux commissions scolaires régionales un pouvoir de taxation analogue à celui des commissions scolaires et soumis aux mêmes conditions.

Les articles 375 et 382 apportent des modifications à la partie IX de la *Loi sur l'instruction publique* intitulée: «De l'instruction publique dans l'île de Montréal». Ils édictent les art. 558.1 à 558.4 et 567 à 567.4 qui obligent le conseil scolaire de l'île de Montréal à soumettre à l'approbation des électeurs toute surtaxe qui excède les limites indiquées—les mêmes que celles prévues pour les

ing procedures for a referendum. It should be noted here that, for the Island of Montréal, a general budget is prepared by the council based on budgets from school boards and its own expenses, and this budget is not effective until approved by the Minister of Education. The council has alone the power to levy taxes (s. 566 which is not in issue). If it becomes necessary to impose a surtax which must be submitted to the electors for approval, all the electors on the Island of Montréal may vote. I will return to this point below.

Section 495 of the *1979 Act* provides:

495. No school board or regional board may exercise a taxation power except within the limits provided by this act, notwithstanding any general law or special act or any charter conferring such power upon it.

Finally, sections 498, 499 and 500 are transitional provisions designed to allow the new sections on taxation to be implemented.

Conditions for Application of s. 93 Guarantees

There is no disagreement between the parties as to the conditions under which the s. 93 guarantees of the *Constitution Act, 1867* will apply, as stated by the trial judge at p. 342 of his judgment:

[TRANSLATION] 2. In order to claim the protection of this section, the following conditions must of necessity be met:

- (a) there must be a right or privilege affecting a denominational school;
- (b) enjoyed by a particular class of persons;
- (c) by law;
- (d) in effect at the time of the Union;
- (e) and which is prejudicially affected.

It is also well established that, in 1867, all the common schools in Montréal and Québec were denominational. Outside those two cities, dissentient schools were denominational but common schools were not.

commissions scolaires du reste du territoire décrites plus haut—et qui définissent les modalités du référendum. Il faut noter, dès à présent, que pour l'île de Montréal un budget global est préparé par le conseil scolaire à partir des budgets des commissions scolaires et de ses propres dépenses, lequel budget est sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par le ministre de l'Éducation. Seul le conseil scolaire peut imposer des taxes (art. 566, lequel n'est pas attaqué). S'il devient nécessaire d'imposer une surtaxe qui doit être soumise à l'approbation des électeurs, c'est l'ensemble des électeurs de l'île de Montréal qui est appelé à voter. Je reviendrai sur ce sujet plus loin.

L'article 495 de la *Loi de 1979* stipule:

495. Une commission scolaire ou une commission régionale ne peut exercer un pouvoir de taxation que dans les limites prévues par la présente loi, malgré toute loi générale ou spéciale ou charte qui lui confère un tel pouvoir.

Enfin, les art. 498, 499 et 500 sont des dispositions transitoires qui visent à permettre la mise en œuvre des nouveaux articles relatifs à la taxation.

Les conditions d'application des garanties de l'art. 93

Il n'y a pas de désaccord entre les parties quant aux conditions d'application des garanties de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi exposées par le juge de première instance à la p. 342 de son jugement:

2. Pour réclamer la protection de cet article, les conditions suivantes doivent nécessairement être réunies:

- a) qu'il s'agisse d'un droit ou privilège relatif à une école confessionnelle;
- b) dont jouissait une classe particulière de personnes;
- c) en vertu d'une loi;
- d) en vigueur au moment de l'Union
- e) et auquel on porte préjudice.

Il est bien établi par ailleurs qu'en 1867 toutes les écoles communes de Montréal et de Québec étaient confessionnelles. En dehors de ces deux villes, les écoles dissidentes étaient confessionnelles mais les écoles communes ne l'étaient pas.

The propositions I have just stated proceed from decisions of the Privy Council, in particular the following cases: *City of Winnipeg v. Barrett*, [1892] A.C. 445; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76; *Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal*, [1928] A.C. 200; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny v. The King*, [1928] A.C. 363.

Judgments of the Superior Court and the Court of Appeal

The Superior Court judgment dismissed the declaratory actions of respondents.

By a majority judgment, the Court of Appeal, [1983] C.A. 370, reversed the trial judgment and held the sections in question *ultra vires*, null and void.

Appellant's First Argument

The Attorney General submitted, as his first argument, that the measures introduced by the *1979 Act* are not at variance with s. 93, because they do not apply to the object of that section, which is denominational schools. He submitted:

[TRANSLATION] This measure does not affect the guarantee in s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*. Its real object is the way in which a taxing power is exercised, whereas the object of the 93(1) guarantee is denominational schooling. This is the first argument on which our appeal is based.

He went on to say:

[TRANSLATION] The provisions in question [...] do not affect the guarantee in s. 93(1) of the *Constitution Act*, for the simple reason that their object has no connection with the object of s. 93(1).

Further, he stated:

[TRANSLATION] The disputed provisions [...] actually apply to the way in which a taxing power is exercised. They provide that the province's school commissioners must obtain the approval of their electors before they can tax beyond a given financing level.

Les propositions que je viens d'énoncer découlent de la jurisprudence du Conseil privé, notamment des arrêts suivants: *City of Winnipeg v. Barrett*, [1892] A.C. 445; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76; *Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal*, [1928] A.C. 200; *Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny v. The King*, [1928] A.C. 363.

Le jugement de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel

Le jugement de la Cour supérieure a rejeté les actions déclaratoires des intimés.

Par un arrêt majoritaire, la Cour d'appel, [1983] C.A. 370, a infirmé le jugement de première instance et a déclaré les articles visés *ultra vires*, nuls et sans effet.

Le premier moyen de l'appelant

Le procureur général soumet, et c'est sa prétention première, que les mesures mises en place par la *Loi de 1979* ne vont pas à l'encontre de l'art. 93 parce qu'elles ne visent pas son objet qui est la confessionnalité. Il écrit dans son mémoire:

Cette mesure n'affecte pas la garantie du paragraphe 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle a pour objet réel la façon d'exercer un pouvoir de taxer, alors que la garantie de 93(1) a pour objet la confessionnalité. C'est là la prétention première sur laquelle se fonde notre appel.

Il écrit encore:

Les dispositions en cause [...] n'affectent pas la garantie du paragraphe 93(1) de la *Loi constitutionnelle* pour la raison essentielle que leur objet n'a aucun rapport avec l'objet du paragraphe 93(1).

On peut lire plus loin:

Les dispositions contestées [...] portent réellement sur le mode d'exercice d'un pouvoir de taxation. Elles stipulent que les commissaires d'écoles de la province doivent obtenir l'approbation de leurs électeurs avant de pouvoir surtaxer au-delà d'un niveau donné de financement.

The provisions of s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867* are concerned with denominational schools. Their object is to protect certain denominational schools against anything threatening their denominational status.

Without discussing the argument submitted in support of this claim in detail, I consider that it cannot be allowed. Denominational status does not exist in a vacuum.

Section 93 guarantees the rights and privileges relating to denominational schools.

In *Hirsch* in this Court, [1926] S.C.R. 246, Anglin C.J., who was not overruled by the Privy Council on this point, wrote at p. 269:

From what has been said it is apparent that we would regard legislation designed to impair the right of Protestants, as a class of persons in the province of Quebec, to the exclusive control, financial and pedagogic, of their schools, as *ultra vires* of the provincial legislature.

In *Tiny* the Privy Council wrote at p. 375:

Unless the legislatures of Ontario and Quebec were debarred from prejudicially affecting the rights and privileges which the religious minorities possessed in regard to their denominational schools in regard to maintenance and support, the protection given by the section would be illusory.

In their analysis of *Les problèmes constitutionnels posés par la restructuration scolaire de l'île de Montréal*, Québec, Department of Education, 1972, at p. 22, the writers F. Chevette, H. Marx and A. Tremblay, based on precedent and in the context of effective protection, wrote:

[TRANSLATION] It is clear that the spirit of s. 93 seeks to guarantee the denominational status of education as that status existed in 1867, that is, in relation to education provided in dissentient schools in the province and in the schools of Montréal and Québec. In this regard, the ultimate aim of the section is a religious one, and that aim was undoubtedly given constitutional form. The question remains whether only that aim was so treated, or whether certain concrete means of achieving it were as well, namely a number of powers and administrative devices to ensure that the denominational status of education would be respected and maintained in

Les dispositions du paragraphe 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* portent quant à elles sur la confessionnalité. Elles ont pour objet de protéger certaines écoles confessionnelles contre ce qui mettrait en péril leur confessionnalité.

Sans entrer dans le détail de l'argumentation soumise à l'appui de cette prétention, je suis d'avis qu'elle ne peut être retenue. La confessionnalité n'existe pas dans un vacuum.

Ce sont les droits et privilèges relatifs aux écoles confessionnelles que garantit l'art. 93.

Dans l'arrêt *Hirsch* en cette Cour, [1926] R.C.S. 246, le juge en chef Anglin, qui sur ce point n'est pas contredit par le Conseil privé, écrit à la p. 269:

[TRADUCTION] Il ressort de ce qui précède que nous considérons que la loi destinée à amoindrir le droit des protestants, comme classe de personnes dans la province de Québec, au contrôle exclusif, financier et pédagogique de leurs écoles, est *ultra vires* de la législature de la province.

Dans l'arrêt *Tiny* le Conseil privé écrit à la p. 375:

[TRADUCTION] À moins qu'il ne soit interdit aux législatures de l'Ontario et du Québec de préjudicier aux droits et privilèges en matière de financement dont jouissent les minorités religieuses relativement à leurs écoles confessionnelles, la protection que prévoit l'article serait illusoire.

S'appuyant sur la jurisprudence et dans l'optique d'une protection effective, les auteurs F. Chevette, H. Marx et A. Tremblay écrivent dans leur étude sur *Les problèmes constitutionnels posés par la restructuration scolaire de l'île de Montréal*, Québec, ministère de l'Éducation, 1972, à la p. 22:

Il est certain que dans son esprit l'article 93 vise à garantir la confessionnalité de l'enseignement telle que cette confessionnalité se présentait en 1867, c'est-à-dire au niveau de l'enseignement dispensé dans les écoles dissidentes de la province et dans les écoles de Montréal et de Québec. À ce titre l'objectif final de cet article est de nature religieuse et il ne fait pas de doute que cet objectif ait été constitutionnalisé. Reste la question de savoir si c'est cet objectif final seul qui l'a été, ou si ne l'ont pas été aussi certains moyens concrets d'y parvenir, c'est-à-dire un certain nombre de pouvoirs et de structures administratives assurant que la confessionnalité de

practice. There is also no doubt of the answer to this question: constitutional form was also given to a number of means of achieving the result, and the wording of s. 93 itself seems clear in this regard, since it speaks of any "Right or Privilege with respect to Denominational Schools" rather than referring merely to "denominational schools".

It should be noted that in themselves, and viewed in isolation, these means are not necessarily religious in nature, for they may include financial powers, the power to hire teachers and so on; however, such means should still be related to the denominational status of education and connected directly with maintaining it.

Denominational status applies in its context, and though some legislation which does not prejudicially affect a right or privilege conferred by law at the time of the Union is conceivable, other legislation will have such an effect.

The legislature is not divested of the power to legislate in respect of the schools referred to in s. 93. In *Barrett*, the Privy Council wrote at p. 459:

With the policy of the Act of 1890 their Lordships are not concerned. But they cannot help observing that, if the views of the respondents were to prevail, it would be extremely difficult for the provincial legislature, which has been entrusted with the exclusive power of making laws relating to education to provide for the educational wants of the more sparsely inhabited districts of a country almost as large as Great Britain, and that the powers of the legislature, which on the face of the Act appear so large, would be limited to the useful but somewhat humble office of making regulations for the sanitary conditions of school-houses, imposing rates for the support of denominational schools, enforcing the compulsory attendance of scholars, and matters of that sort.

Similarly, in *Hirsch* it wrote at p. 215:

While s. 93 of the Act of 1867 protects every right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons may have had by law at the Union, it does not purport to stereotype the educational system of the Province as then existing. On the contrary, it expressly authorizes the Provincial Legislature to make laws in regard to education subject only to the provisions of the section; and it is difficult to see how the Legisla-

l'enseignement serait en pratique respectée et maintenue. La réponse à cette question ne fait pas de doute non plus; on a aussi constitutionnalisé un certain nombre de moyens d'y parvenir et le texte même de l'article 93 semble clair à ce sujet puisqu'il parle de «droit ou privilège relativement aux écoles confessionnelles» au lieu de parler plus simplement «d'écoles confessionnelles».

Remarquons qu'en eux-mêmes et considérés isolément ces moyens n'ont pas nécessairement une nature religieuse, car il pourra éventuellement s'agir de pouvoirs financiers, du pouvoir d'engager des maîtres, etc. Mais il demeure que ces moyens doivent être relatifs à la confessionnalité de l'enseignement et reliés directement au maintien de celle-ci.

La confessionnalité s'exerce dans un cadre et si certaines législations qui ne préjudicient pas à un droit ou privilège conféré par la loi lors de l'Union sont concevables, d'autres y porteront préjudice.

La législature n'est pas privée du pouvoir de légiférer en regard des écoles visées par l'art. 93. Dans l'arrêt *Barrett*, le Conseil privé écrit à la p. 459:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries ne s'intéressent pas à la politique de la Loi de 1890. Toutefois, elles ne peuvent s'empêcher de remarquer que, si les opinions des intimés devaient s'appliquer, il serait extrêmement difficile pour la législature de la province, qui a le pouvoir exclusif d'adopter des lois relatives à l'éducation, de combler les besoins en matière d'éducation des districts les moins peuplés d'un pays presque aussi grand que la Grande-Bretagne et que les pouvoirs de la législature qui, d'après la Loi, paraissent tellement étendus seraient limités à la tâche utile, mais plutôt humble, d'établir des règlements portant sur les conditions d'hygiène dans les écoles, sur le prélèvement d'impôts pour le financement des écoles confessionnelles, sur le respect de la présence obligatoire des enseignants et sur des questions de ce genre.

De même dans l'arrêt *Hirsch*, il est écrit à la p. 215:

[TRADUCTION] Bien que l'art. 93 de la Loi de 1867 protège chaque droit ou privilège relatif aux écoles confessionnelles que la loi conférait à toute classe de personnes lors de l'Union, il ne prétend pas stéréotyper le système d'éducation de la province qui existait à ce moment-là. Au contraire, il autorise expressément la législature de la province à légiférer en matière d'éducation sous réserve seulement des dispositions de l'article;

ture can effectively exercise the power so entrusted to it unless it is to have a large measure of freedom to meet new circumstances and needs as they arise.

However, a statute adopted for the purpose of suspending some commissioners and replacing them with others for an indefinite period, unless the first complied with a regulation regarding the language of instruction, has been held unconstitutional: see *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation, supra*.

Accordingly, the question is what rights the law conferred on school boards and trustees of corporations at the time of the Union, in particular over financing, grants and taxation. It will then be necessary to determine whether the disputed provisions prejudicially affect these rights.

The Law in 1867

The law in Quebec at the time of the Union was c. 15 of the Consolidated Statutes for Lower Canada, 1861, titled the *Act respecting Provincial Aid for Superior Education,—and Normal and Common Schools* (the “1861 Act”). Under this Act, two systems of education existed, one for the cities of Montréal and Québec and the other for the remainder of the province (ss. 27 *et seq.* and ss. 128 *et seq.* of the 1861 Act).

In Montréal and Québec common schools existed open to all children between the ages of five and sixteen. These schools were directed and controlled by two groups of commissioners, one Catholic and the other Protestant. All these schools were denominational.

The commissioners were not elected but appointed by the Municipal Council.

In *Hirsch, supra*, the Court observed at p. 212:

The Roman Catholics in Montreal or Quebec formed a class of persons who had the right and privilege of having their schools controlled and managed by Commissioners of that religious persuasion and their teachers examined by Examiners of the same persuasion; and like

et je peux difficilement voir comment la législature peut exercer d'une manière efficace le pouvoir qui lui a été conféré si elle n'a pas une grande marge de manœuvre pour s'adapter aux circonstances et aux besoins nouveaux lorsqu'ils se présentent.

Mais une loi ayant pour objet de suspendre les commissaires et de les remplacer par d'autres pour une période indéfinie, faute par les premiers de se conformer à un règlement relatif à la langue d'enseignement, a été jugée inconstitutionnelle: voir *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation, précité*.

Il importe donc de déterminer quels droits la loi conférait aux commissions scolaires et aux corporations de syndicats au moment de l'Union, plus particulièrement en matière de financement, de subventions et de taxation. Il faudra voir ensuite si les dispositions attaquées affectent ces droits de façon préjudiciable.

La loi en 1867

La loi au Québec au moment de l'Union était le chap. 15 des Statuts Refondus pour le Bas Canada de 1861 intitulé: *Acte concernant l'allocation provinciale en faveur de l'éducation supérieure,—et les écoles normales et communes* (la «Loi de 1861»). En vertu de cette loi, il existait deux systèmes d'éducation, l'un pour les villes de Montréal et de Québec et l'autre pour le reste de la province (art. 27 *et suiv.* et art. 128 *et suiv.* de la *Loi de 1861*).

À Montréal et à Québec il existait des écoles communes auxquelles avaient accès tous les enfants âgés de cinq à seize ans. Ces écoles étaient dirigées et contrôlées par deux groupes de commissaires, l'un catholique et l'autre protestant. Toutes ces écoles étaient confessionnelles.

Les commissaires n'étaient pas élus mais nommés par le conseil municipal.

Dans l'arrêt *Hirsch, précité*, on peut lire à la p. 212:

[TRADUCTION] Les catholiques romains à Montréal ou à Québec formaient une classe de personnes qui avaient le droit et le privilège d'avoir des écoles dirigées et contrôlées par des commissaires de cette confession, et d'avoir des enseignants dont les compétences sont véri-

privileges belonged to the Protestants of each city with regard to the schools controlled by the Protestant Board of Commissioners.

Outside Montréal and Québec there were common schools in each municipality, which were also directed and controlled by school commissioners. These were elected. According to the Privy Council decision in *Hirsch, supra*, these schools were non-denominational.

In these municipalities the members of a minority religious group had the right to create one or more dissentient schools directed and controlled by trustees elected by them. These dissentient schools were denominational.

The right of Protestants and Catholics to direct and control their own denominational schools was therefore recognized by law at the time of the Union.

The financing came from three sources: government grants, taxes and school fees. It is not necessary to deal with the fees for the purposes of this appeal.

A common schools fund existed, and school commissioners and trustees were entitled to receive a proportionate share of this.

Section 24(1) provided:

24. It shall be the duty of the Superintendent of Education—

1. To receive from the Receiver General all sums of money appropriate for Common School purposes, and to distribute the same among the School Commissioners and Trustees of the respective Municipalities, according to law, and in proportion to the population of the same, as ascertained by the then last Census;

With regard to the trustees of dissentient schools, s. 55(2) provided:

2. Such Trustees shall have the same powers and be subject to the same duties as School Commissioners, but for the management of those Schools only which shall be under their control; and such dissentient inhabitants may, by the intervention of the Trustees, establish, in the manner provided with regard to other Schools, one or more Schools, which shall be subject to the same

fiées par des examinateurs de la même confession; les protestants de chaque ville ont des privilèges semblables en ce qui a trait aux écoles contrôlées par les commissions scolaires protestantes.

À l'extérieur de Montréal et de Québec il existait des écoles communes dans chaque municipalité, lesquelles étaient également dirigées et contrôlées par des commissaires d'écoles. Ceux-ci étaient élus. Suivant l'arrêt *Hirsch*, précité, du Conseil privé, ces écoles étaient non-confessionnelles.

Dans ces municipalités les membres d'un groupe religieux minoritaire avaient le droit de créer une ou des écoles dissidentes dirigées et contrôlées par des syndics élus par eux. Ces écoles dissidentes étaient confessionnelles.

Le droit des protestants et des catholiques de diriger et de contrôler leurs propres écoles confessionnelles était donc reconnu par la loi au moment de l'Union.

Quant au financement, il provenait de trois sources: les subventions gouvernementales, les taxes et les frais de scolarité. Il n'est pas nécessaire de parler de ces derniers frais pour les fins de ce pourvoi.

Il existait un fonds des écoles communes duquel les commissaires et syndics d'écoles avaient le droit de recevoir une part proportionnelle.

Le paragraphe 1 de l'art. 24 stipulait:

24. Il sera du devoir du surintendant de l'éducation:

1. De recevoir du receveur-général toutes sommes d'argent affectées aux fins des écoles, et d'en faire la distribution entre les commissaires d'école et les syndics des diverses municipalités d'après les dispositions de la loi et proportionnellement au chiffre de leur population, telle que constatée par le dernier recensement pour le temps;

Pour ce qui est des syndics des écoles dissidentes, le par. 2 de l'art. 55 disposait:

2. Tels syndics seront soumis aux mêmes devoirs et auront les mêmes pouvoirs que les commissaires d'école, mais pour la régie des écoles sous leur contrôle seulement; et les dits habitants dissidents pourront établir, par l'intermédiaire des dits syndics, en la manière prescrite quant aux autres écoles, une ou plusieurs écoles, qui seront soumises aux mêmes dispositions, devoirs et

provisions, duties and supervision, and they shall be entitled to receive from the Superintendent or from the School Commissioners, a sum out of the general or local School Fund, proportionate to the dissentient population they represent;

Reference should also be made to s. 57(3), which for the same trustees and the same dissentient schools, established a proportionality on the basis not of population but of the number of children attending the schools:

3. The said Trustees shall be a Corporation for the purposes of their own dissentient Schools and School Districts, and shall be entitled to receive, from the Superintendent of Education, shares of the General School Fund, bearing the same proportion to the whole sums allotted from time to time to such Municipality as the number of children attending such Dissentient Schools bears to the entire number of children attending School in such Municipality at the same time, and a similar share of the building fund;

The commissioners and trustees had a duty to levy taxes in an amount equal to the grants received from the common schools fund. They further had the power to levy any additional sum. This is indicated in ss. 73 and 74:

73. It shall be the duty of the School Commissioners and of the Trustees of Dissentient Schools, in their respective Municipalities, to cause to be levied by assessment and rate, in each Municipality, a sum equal to that allowed out of the Common School Fund (for such Municipality,) and to report their proceedings in this respect to the Superintendent of Education; and to enable them to receive from the said Superintendent their share of the Common School Fund, they must furnish him with a declaration from their Secretary-Treasurer, that he has actually and *bonâ fide* received, or that he has placed in the hands of the School Commissioners or Trustees for the purposes of this Act, a sum equal to the said share accruing to such Commissioners or Trustees.

74. The School Commissioners or Trustees of Dissentient Schools may cause to be levied by assessment and rate, such additional sum beyond that which they are directed to levy by the next preceding section as they think it necessary to raise for the support of the Schools under their control; and this provision extends to the Cities of Quebec and Montreal.

surveillance, et ils auront droit de recevoir du surintendant ou des commissaires d'école leur part du fonds général ou local des écoles, en proportion du chiffre de la population dissidente qu'ils représentent;

Il faut citer en outre le par. 3 de l'art. 57 qui, pour les mêmes syndics et les mêmes écoles dissidentes, établissait la proportionnalité sur la base non pas de la population mais sur la base du nombre d'enfants fréquentant les écoles:

3. Les dits syndics seront une corporation pour les fins de leurs propres écoles dissidentes et arrondissements d'école, et auront droit de recevoir du surintendant de l'éducation des parts du fonds général des écoles ayant la même proportion vis-à-vis du montant entier des sommes accordées de temps à autre à la dite municipalité que le nombre des enfants fréquentant les dites écoles dissidentes a vis-à-vis du nombre entier des enfants assistant à l'école à la fois dans la dite municipalité, et une semblable part du fonds de construction;

Les commissaires et les syndics avaient l'obligation de prélever des taxes pour un montant égal aux subventions reçues à même le fonds des écoles communes. Ils avaient en outre le pouvoir de prélever toute somme additionnelle. Ce sont les art. 73 et 74:

73. Il sera du devoir des commissaires d'école et des syndics des écoles dissidentes, dans leurs municipalités respectives, de faire prélever, par voie de répartition et cotisation dans chaque municipalité, une somme égale à celle allouée à telle municipalité sur le fonds commun des écoles, et de faire rapport de leurs procédés à cet égard au surintendant de l'éducation; et les commissaires d'école, pour recevoir leur part du fonds commun des écoles du surintendant de l'éducation, devront lui fournir une déclaration du secrétaire-trésorier, portant qu'il a actuellement et de bonne foi reçu, ou qu'il a mis entre les mains des commissaires ou syndics d'école pour les fins de cet acte, une somme égale à la part afférente aux dits commissaires ou syndics.

74. Les commissaires d'école ou les syndics des écoles dissidentes feront prélever, par voie de répartition et cotisation, telle somme additionnelle en sus de celle qu'il leur est prescrit de prélever par la section précédente, qu'ils croiront nécessaire pour le soutien des écoles sous leur contrôle; et cette disposition s'applique aussi aux cités de Québec et Montréal.

Under section 131, school commissions in Montréal and Québec were also entitled to receive a share of the common schools fund; however, they did not impose a tax corresponding to the grants made to them. Instead, the treasurer of the city was required, from the funds held by him, to "pay to the respective Boards of School Commissioners of such City, and in proportion to the population of the religious persuasion represented by such Boards respectively, a sum equal in amount to that apportioned to such City out of the Common School Fund [. . .]".

However, as provided in s. 74 cited above, Montréal and Québec commissioners had the power to levy "such additional sum [. . .] as they think it necessary to raise for the support of the Schools under their control".

Those, then, were the rights of the school commissioners and trustees over financing, grants and taxation which respondents alleged were prejudicially affected by the *1979 Act*.

Issue

Based on the submissions of the parties, and the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court, I may summarize the objections made by respondents to this statute as follows:

1. they no longer have the right to determine the level of their expenses themselves: it is the Minister of Education who in his sole discretion, after merely consulting with school commissioners, sets the level of the expenses which can be covered by grants;
2. the Act does not provide for grants as of right;
3. the right to grants being made on a proportional basis has been abolished;
4. the power to tax beyond the given ceiling is limited, if not completely abolished for all practical purposes, because of the requirement that the approval of the electors be obtained by referendum.

Suivant l'article 131, les commissions scolaires de Montréal et de Québec avaient, elles aussi, le droit de recevoir une part du fonds des écoles communes. Mais elles n'imposaient pas de taxe correspondant aux subventions qui leur étaient afférentes. Au lieu et place, le trésorier de la cité était tenu, à même les deniers de sa caisse, «de payer aux bureaux respectifs des commissaires d'écoles de telle cité, et proportionnellement au chiffre de la population de la croyance religieuse représentée par les dits bureaux respectivement, une somme égale à celle afférente à la dite cité sur les fonds des écoles communes, [. . .]».

Cependant, les commissaires de Montréal et de Québec avaient, comme le stipule l'art. 74 précité, le pouvoir de prélever «telle somme additionnelle [. . .] qu'ils croiront nécessaire pour le soutien des écoles sous leur contrôle».

Tels étaient donc les droits des commissaires et des syndic d'écoles en matière de financement, de subvention et de taxation que les intimés disent affectés de façon préjudiciable par la *Loi de 1979*.

Le fond du litige

M'inspirant des mémoires des parties, de l'arrêt de la Cour d'appel et du jugement de la Cour supérieure, je résume ainsi les griefs des intimés à l'encontre de cette loi:

1. Ils n'ont plus le droit de déterminer eux-mêmes le niveau de leurs dépenses. C'est le ministre de l'Éducation qui établit à sa seule discrétion, après simple consultation avec les commissions scolaires, le niveau des dépenses qui devront être couvertes par des subventions.
2. La loi ne pourvoit pas à des subventions de plein droit.
3. Le droit à ce que les subventions soient octroyées sur une base proportionnelle a été supprimé.
4. Le pouvoir de taxer au-delà du plafond indiqué est restreint, sinon inexistant à toutes fins pratiques, à cause de l'obligation d'obtenir l'approbation des électeurs par voie de référendum.

The first objection contains two propositions which need to be treated separately. It is true that the level of expenses which will be covered by grants is set by the Minister of Education in his sole discretion, after merely consulting with school boards. It is the Minister who determines the total amount allocated, which he submits to the Conseil du trésor for approval, and expenditure of which will eventually be authorized by the legislature. The Court was not shown that the situation under the *1861 Act* was different. That Act is silent as to how the common schools fund was to be made up, and one has to conclude that it was fixed by the government and voted on by the legislature.

On the other hand, what the Minister fixes in his budgetary rules is the amount of the expenses which will be eligible for grants, not the amount of the expenses of school boards and trustees. The latter are free to set their expenses at the level they consider necessary, but they will have to impose taxes for any amount exceeding the grants. I will of course return to the question of the taxing power. This first objection is without foundation.

The second objection is also invalid, in my opinion. The *1979 Act* does not use the same language as the *1861 Act*. The latter imposed on the Superintendent of Education a duty to distribute (s. 24(1)) and conferred on commissioners and trustees a right to receive their share (ss. 55(2); 57(3); 131; 133). However, when s. 15.1 of the *Education Act* says that the Minister shall make budgetary rules to determine the amount of expenses allowable for grants to be paid to school boards, to regional boards and to the Conseil de l'île de Montréal, this includes them all and means that grants must be paid to them.

Respondents' third objection must be upheld. As we have seen, the relevant sections of the *1861 Act* all spoke of proportionality. In sections 24(1), 55(2) and 131 the proportion is based on population, while in s. 57(3) it is based on the number of children attending school. Given the existence of these provisions, it is difficult to determine which should prevail. F. Chevette, H. Marx and A.

Le premier grief renferme deux propositions qu'il faut dissocier. Il est vrai que c'est le ministre de l'Éducation qui établit à sa seule discrétion, après simple consultation avec les commissions scolaires, le niveau des dépenses qui devront être couvertes par des subventions. C'est le ministre en somme qui détermine le montant global alloué qu'il soumet à l'approbation du Conseil du trésor et dont la dépense sera éventuellement autorisée par la législature. Il ne nous a pas été démontré qu'il en était autrement en vertu de la *Loi de 1861*. Cette dernière loi est muette au sujet de la détermination du fonds des écoles communes et il faut conclure que c'était le gouvernement qui l'établissait et la législature qui le votait.

Par ailleurs, ce que le ministre établit par ses règles budgétaires, c'est le montant des dépenses qui sera admis aux subventions et non pas le montant des dépenses des commissions scolaires et des syndicats. Ces derniers sont libres d'établir leurs dépenses au niveau qu'ils jugent nécessaire quitte à taxer pour ce qui excède les subventions. Bien entendu, je reviendrai plus loin sur le pouvoir de taxer. Ce premier grief est mal fondé.

Le second grief est également mal fondé à mon avis. La *Loi de 1979* n'emploie pas le même langage que la *Loi de 1861*. Cette dernière loi imposait au surintendant de l'éducation le devoir de distribuer (art. 24, par. 1) et conférait aux commissaires et aux syndicats le droit de recevoir leur part (art. 55, par. 2; 57, par. 3; 131; 133). Mais, quand l'art. 15.1 de la *Loi sur l'instruction publique* dit que le ministre doit établir des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses admissible aux subventions à verser aux commissions scolaires, aux commissions scolaires régionales et au conseil de l'île de Montréal, cela les comprend tous et veut dire que des subventions doivent leur être versées.

Sur le troisième grief il faut donner raison aux intimés. Comme on l'a vu, les articles pertinents de la *Loi de 1861* parlaient tous de proportionnalité. Aux articles 24, par. 1, 55, par. 2 et 131 la proportion est fonction de la population, tandis qu'à l'art. 57, par. 3 elle est fonction du nombre d'enfants qui fréquentent l'école. En présence de ces textes il est difficile de déterminer laquelle doit

Tremblay, in their study cited above, appear to adopt the latter position when, discussing dissentient schools, they cite s. 57(3). At page 44 of their study, they write:

[TRANSLATION] The 1861 Lower Canada statute gave the trustees of dissentient schools a right to a share in public funds proportional to the number of students attending those schools in relation to the total number of students in a given school municipality.

This position seems more plausible in light of, for example, s. 90 of the *1861 Act*, which makes it a condition of receiving a grant that a school is attended by at least fifteen children. This establishes a connection between the grant and attendance.

In any case, I do not think that this point is conclusive. Proportionality is more significant. Whether on the basis of total population or that of school attendance, the principle of a fair and non-discriminatory distribution is recognized.

The *Act respecting grants to school boards*, R.S.Q., c. S-36, which provides for grants to be made for special purposes such as the costs of administration and maintenance and payment of teaching personnel, fixes such grants on a basis of so much per student.

I do not doubt that the legislator intended that the Minister's budgetary rules should be based on proportionality, and the grants are established on a proportional basis, as was indicated at the hearing. However, while the *1861 Act* provided this expressly, it is not stated by s. 15.1 of the *Education Act*. In my opinion, it is a right conferred by law at the time of the Union, which is protected by s. 93 of the *Constitution Act, 1867*.

The fourth objection relates essentially to the referendum. While the *1861 Act* authorized all school commissions, including those of Montréal and Québec, to levy any additional sum (s. 74), under the *1979 Act* a school board may still levy any amount which it considers necessary, but beyond the ceiling indicated above the tax required

prévaloir. F. Chevrette, H. Marx et A. Tremblay dans leur étude précitée, semblent adopter la dernière hypothèse alors que traitant des écoles dissidentes ils citent le par. 3 de l'art. 57. Ils écrivent à la p. 44 de leur étude:

La loi du Bas-Canada de 1861 donnait en effet aux syndics des écoles dissidentes le droit à une part des fonds publics proportionnelle au nombre d'élèves fréquentant ces écoles par rapport au nombre total d'élèves dans une municipalité scolaire donnée.

Cette hypothèse paraît plus plausible en regard par exemple de l'art. 90 de la *Loi de 1861* qui pose comme condition pour recevoir une allocation, qu'une école ait été fréquentée par au moins quinze enfants. On établit par là un rapport entre l'allocation et la fréquentation.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que cette question soit déterminante. Ce qui importe davantage c'est la proportionnalité. Qu'elle soit sur la base de la population totale ou sur la base de la clientèle scolaire, le principe est reconnu d'une répartition équitable et sans discrimination.

La *Loi sur les subventions aux commissions scolaires*, L.R.Q., chap. S-36, qui pourvoit à des subventions pour des fins particulières tels les frais d'administration et d'entretien, la rémunération du personnel enseignant, établit ces subventions sur une base de tant par élève.

Je ne doute pas que ce soit l'intention du législateur que les règles budgétaires du ministre respectent la proportionnalité et que les subventions sont établies proportionnellement comme il nous a été indiqué à l'audience. Mais, alors que la *Loi de 1861* le stipulait expressément, l'art. 15.1 de la *Loi sur l'instruction publique* ne le dit pas. C'est là à mon avis un droit conféré par la loi lors de l'Union et que protège l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le quatrième grief se rapporte en somme au référendum. Alors que la *Loi de 1861* autorisait toutes les commissions scolaires, y compris celles de Montréal et de Québec, à prélever toute somme additionnelle (art. 74), par l'effet de la *Loi de 1979* une commission scolaire peut encore prélever toute somme qu'elle estime nécessaire mais au-

must be submitted to the electors for approval in a referendum.

This duty to hold a referendum is challenged on three grounds.

(a) There was no such condition in 1867 limiting the taxing power of commissioners and trustees. The mere fact of imposing it has the effect of prejudicially affecting their power.

(b) The procedure is so cumbersome and costly, apart from the risk that the electors may well be unwilling to approve a surtax affecting them, that in practice it would be almost unrealistic to think of using it, and this accordingly constitutes an impediment to the taxing power.

(c) Any elector would be entitled to vote in such a referendum, whether or not his religious affiliation is that of the school board in question.

The principle of a referendum itself is not in my view such as to constitute an infringement of the taxing right, making the legislation unconstitutional. There is no limit on the taxing right. It is only that the legislator has thought it proper to confer a supervisory power on persons who, in fact, are members of the class of persons whose rights are protected. I adopt the following passage from the reasons of Vallerand J.A., dissenting in the Court of Appeal (at p. 385):

[TRANSLATION] It is true that beyond certain taxing limits the impugned legislation provides for recourse to a referendum, and that appellants argued that this is such a serious obstacle that for all practical purposes it constitutes an impediment. I cannot share their anxiety. In fact, I have the impression that the alleged constitutional guarantees are being claimed for representatives and mandataries against their electors and mandators, who are the sole beneficiaries of those guarantees.

In a very comprehensive study, *De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec*, September 1984, prepared for the Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, its director, Professor Pierre Carignan, comments on the Court of Appeal's decision.

delà du plafond déjà indiqué, la taxe requise doit être soumise à l'approbation des électeurs par voie de référendum.

Cette obligation de tenir un référendum est attaquée sous trois rapports:

a) Aucune telle condition ne venait, en 1867 contrôler ainsi le pouvoir de taxer des commissaires et des syndics. Le seul fait de l'imposer a pour effet d'affecter leur pouvoir de façon préjudiciable.

b) La procédure est si lourde et si coûteuse, sans compter le risque que les électeurs soient peu enclins à approuver une surtaxe qui les affecte, qu'il serait à peu près irréaliste de songer à y recourir en pratique, ce qui constitue en conséquence une entrave au pouvoir de taxer.

c) Aurait droit de vote à un pareil référendum tout électeur, peu importe qu'il soit de la dénomination religieuse ou non de la commission scolaire concernée.

Le principe même d'un référendum n'est pas à mon avis de nature à constituer une violation du droit de taxer qui entraîne l'inconstitutionnalité de cette législation. Il n'y a pas de limite au droit de taxer. Il y a seulement que le législateur a jugé à propos de conférer un contrôle aux personnes qui, en définitive, sont les membres de cette classe de personnes dont les droits sont protégés. Je fais mien le passage suivant des motifs du juge Vallerand, dissident en Cour d'appel (à la p. 385):

Il est vrai qu'au-delà de certaines frontières fiscales la loi reprochée prescrit le recours au référendum et que les appelants ont voulu trouver là un obstacle à ce point sérieux qu'il constitue à toutes fins pratiques un empêchement. Je ne puis partager leur angoisse. A vrai dire j'ai l'impression qu'on revendique de prétendues garanties constitutionnelles pour les élus et mandataires à l'encontre de leurs électeurs et mandants qui seuls pourtant en sont les bénéficiaires.

Dans une étude très fouillée, *De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec*, Septembre 1984, préparée pour le Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, le professeur Pierre Carignan, qui en est le directeur, commente l'arrêt de la Cour d'appel.

He asks himself the following question at p. 130:

[TRANSLATION] Did the Quebec National Assembly, by reducing the taxing power of school boards, prejudicially affect a right enjoyed by a particular class of persons by law at the time of the Union with respect to denominational schools?

At pages 131-32 he writes:

[TRANSLATION] There are various aspects of the question above stated. For the purposes of this study, its interest lies in the fact that, in answering it, the collective nature of the constitutionally entrenched rights has to be kept in mind. With this in mind Trotier J., of the Superior Court, gave a negative answer. So did Vallérand J.A. in the Court of Appeal, but his brothers Malouf and Kaufman J.J.A. opted for the affirmative. In his reasons, Malouf J.A. recognized that the rights at issue were collective in nature. He considered that commissioners and trustees represent classes of persons. Having said that, however, he appears to have reasoned as if they were the real beneficiaries of the constitutional protection. The reduction in the latter's taxing powers led him to conclude that the disputed provisions were unconstitutional. In the case of Kaufman J.A., it seems even clearer that he regarded the constitutional protection as pertaining to the boards themselves, even as capable of being maintained against the electors. In his view, the requirement of approval by the electors infringed on the constitutionally entrenched rights of the commissioners and trustees.

There is then this conclusive passage, at pp. 132-33:

[TRANSLATION] This position is, to say the least, surprising. The constitutional protection exists for the benefit of religious communities. More specifically, it benefits Roman Catholics and Protestants in the cities of Montréal and Québec and dissentients outside those cities. Accordingly, commissioners and trustees are only the representatives of the real beneficiaries. Moreover, if one refuses to lift the veil of legal entity and regards the school boards as the ultimate holders of the taxing right, since the latter do not constitute a class of persons they are not in a position to invoke the constitutional protection.

The judges in the majority on the Court of Appeal did not specifically rule on respondents' second ground of challenge to the referendum, namely the cumbersome and costly nature of the procedure and the small likelihood of its success.

À la page 130 il se pose la question suivante:

En réduisant le pouvoir de taxation des organismes scolaires, l'Assemblée nationale du Québec a-t-elle porté atteinte de façon préjudiciable à un droit qu'une classe particulière de personnes possédait en vertu de la loi au moment de l'avènement de la confédération relativement à des écoles confessionnelles?

Aux pages 131 et 132 il écrit:

La question posée plus haut présente diverses facettes. Pour les fins de la présente étude son intérêt réside en ceci qu'il importe, en y apportant une réponse, de garder à l'esprit le caractère collectif des droits constitutionnalisés. Tenant compte de ce caractère, monsieur le juge Trotier, de la Cour supérieure, a répondu par la négative. Ainsi en est-il, en cour d'appel, de l'honorable juge Vallérand, mais ses collègues, les honorables juges Malouf et Kaufman ont opté pour l'affirmative. Dans ses notes, l'honorable juge Malouf admet le caractère collectif des droits en jeu. Pour lui, en effet, commissaires et syndics représentent des classes de personnes. Mais cette admission faite, il paraît raisonner comme s'ils étaient les véritables bénéficiaires de la protection constitutionnelle. Du fait de la réduction de leur pouvoir de taxation, il conclut à l'inconstitutionnalité des dispositions contestées. Quant à l'honorable juge Kaufman, il semble encore plus clair qu'il reconnaît la protection constitutionnelle aux organismes eux-mêmes et cela à l'encontre même des électeurs. En effet, selon lui, l'appel à l'approbation des électeurs porte atteinte aux droits constitutionnalisés des commissaires et des syndics.

Suit aux pages 132 et 133 ce passage concluant:

Cette position est, pour le moins, surprenante. En effet, la protection constitutionnelle joue en faveur de collectivités religieuses. Plus précisément, elle bénéficie aux catholiques romains et aux protestants dans les villes de Montréal et de Québec et aux dissidents en dehors de ces villes. Commissaires et syndics ne sont donc que les représentants des véritables bénéficiaires. D'ailleurs, si, refusant de lever le voile de la personnalité morale, on voyait dans les organismes scolaires les titulaires ultimes du droit de taxation, ces derniers, ne constituant pas une classe de personnes, ne sauraient invoquer la protection constitutionnelle.

Les juges de la majorité de la Cour d'appel ne se sont pas prononcés de façon spécifique sur le deuxième rapport sous lequel les intimés attaquent le référendum, à savoir la lourdeur et le coût de la procédure ainsi que son peu de chance de succès.

The trial judge, who heard the evidence presented by respondents in this regard and not rebutted, wrote the following at p. 350 of his judgment:

[TRANSLATION] The cost will undoubtedly be high, and it will be a source of inconvenience to school administrators, but the National Assembly probably considered that greater democratization of relations between governors and governed justified this.

Although the effect of the provisions in these sections is to reduce administrative autonomy, they do not in our opinion constitute the "prejudicial effect" referred to in s. 93. The fiscal field (grants and taxation) remains the same: the taxing right has not been abolished, but its exercise is entrenched in a procedure which the sovereign power has a right to impose.

The trial judge noted that the referendum would be a source of inconvenience, but he nevertheless concluded that such a constraint did not prejudicially affect the rights guaranteed to respondents. Not all interferences will make legislation constitutionally invalid.

In *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation, supra*, it states at p. 81:

It is possible that an interference with a legal right or privilege may not in all cases imply that such right or privilege has been prejudicially affected.

In *Tiny, supra*, there is the following passage at p. 389:

It is indeed true that power to regulate merely does not imply a power to abolish. But the controversy with which this Board has to deal on the present occasion is a long way from abolition. It may be that the new laws will hamper the freedom of the Roman Catholics in their denominational schools. They may conceivably be or have been subjected to injustice of a kind that they can submit to the Governor-General in Council, and through him to the Parliament of Canada. But they are still left with separate schools, which are none the less actual because the liberty of giving secondary and higher education in them may be abridged by regulation.

The school boards retain the power of taxing without limit, subject to the requirement that they submit the tax to a referendum in certain cases,

Le juge de première instance qui a entendu la preuve offerte par les intimés à ce sujet, non contredite du reste, écrit ce qui suit à la p. 350 de son jugement:

Certes, le coût en sera élevé et il sera source d'inconvénients pour les administrateurs scolaires, mais l'Assemblée nationale a probablement considéré qu'une plus grande démocratisation des rapports entre administrateurs et administrés le justifiait.

Même si les dispositions de ces articles entraînent une réduction d'autonomie administrative, elles ne constituent pas à notre avis le «préjudice» prévu à l'article 93. Le champ fiscal (subvention et taxation) demeure le même: le droit de taxer n'est pas prohibé, mais son exercice est enchâssé dans une modalité que le pouvoir souverain a droit d'imposer.

Le juge de première instance constate que le référendum sera source d'inconvénients mais il n'en conclut pas pour autant que cette contrainte affecte de façon préjudiciable les droits garantis des intimés. Tous les inconvénients ne vont pas entraîner l'invalidité constitutionnelle d'une disposition législative.

Dans l'arrêt *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, précité, on peut lire à la p. 81:

[TRADUCTION] Un empiétement sur un droit ou un privilège peut ne pas toujours signifier qu'il y a eu atteinte préjudiciable à ce droit ou privilège.

Dans l'arrêt *Tiny*, précité, on trouve le passage suivant, à la p. 389:

[TRADUCTION] En effet, il est vrai que le simple pouvoir de réglementer ne sous-entend pas le pouvoir d'abolir. Toutefois, la controverse avec laquelle cette commission est aux prises en l'espèce est loin de l'abolition. Il se peut que les nouvelles lois entravent la liberté des catholiques romains face à leurs écoles confessionnelles. Il se peut bien qu'ils aient été l'objet d'un type d'injustice dont ils peuvent se plaindre au gouverneur général en conseil et par son entremise au Parlement du Canada. Toutefois, ils conservent des écoles séparées qui sont néanmoins réelles parce que la liberté d'y offrir un enseignement secondaire et supérieur peut être limitée par règlement.

Les commissions scolaires conservent le pouvoir de taxer sans limite sujet à soumettre la taxe à un référendum dans certains cas, mais il n'a pas été

but it was not shown that this was impractical and constituted a denial of the right.

The same cannot be said of the third ground of challenge to the referendum, namely that in some cases any elector would be entitled to vote, whether or not he was of the religious affiliation of the school board in question.

At page 349, the trial judge wrote:

[TRANSLATION] Furthermore, all electors would be entitled to vote in such a referendum. For the meaning of the word "elector", reference is made to s. 82 of the *Education Act*:

(...)

- (1) to be at least 18 years of age and a Canadian citizen;
- (2) to be domiciled in the school municipality or to be the owner of real estate or of a building and to be entered as such on the valuation roll; and
- (3) not to be affected by any legal incapacity other than minority.

(...)

Thus, Bill 57 would give the right to vote to persons who are not property owners and do not pay taxes. Some electors might even be of a religious affiliation other than the school board which had ordered such a referendum to be held.

The trial judge disposed of this argument as follows, at p. 350:

[TRANSLATION] Moreover, the argument of plaintiffs regarding the persons allegedly entitled to vote in the referendum has to be qualified. They omitted to cite s. 83 of the *Education Act*, which is none other than the old s. 56(3) of the 1861 Act, and which contains a limitation on the electoral qualification made by s. 82 cited above:

83. In any municipality in which there are school trustees, no dissident may vote at the election of school commissioners and only dissidents may vote at the election of school trustees.

The same will be true for the referendum, and the same limitation is provided for. The new s. 567 confirms this:

When a tax is submitted to the approval of the electors, the vote shall be taken in accordance with sections 567.1 to 567.4 and sections 83 to 88, 90 to 143, 537 and 538 apply, *mutatis mutandis*, when the vote is held.

démontré que celui-ci était impraticable et avait pour effet de nier le droit.

Il en va autrement du troisième aspect contesté du référendum qui fait qu'en certains cas aurait droit de vote tout électeur, peu importe qu'il soit de la dénomination religieuse ou non de la commission scolaire concernée.

Le juge de première instance écrit à la p. 349:

Au surplus, tous les électeurs auraient droit de voter à un tel référendum. Pour connaître la signification du mot «électeur», ils en réfèrent à l'article 82 de la *Loi sur l'instruction publique*:

(...)

1. avoir au moins 18 ans et être citoyen canadien;
2. être domicilié dans la municipalité scolaire, ou être propriétaire d'un bien-fonds ou d'un bâtiment et être inscrit comme tel au rôle d'évaluation; et
3. n'être frappé d'aucune incapacité légale autre que la minorité.

(...)

Ainsi, la Loi 57 donnerait le droit de vote à des personnes qui ne sont pas propriétaires et ne paient pas de taxes. Il peut même arriver que certains électeurs soient d'une croyance religieuse autre que la commission scolaire qui aurait décrété la tenue d'un tel référendum.

Le juge de première instance dispose de ce moyen en ces termes, à la p. 350:

De plus, l'argument des demandeurs relatif aux personnes qui auraient droit de vote au référendum mérite d'être nuancé. Ils omettent de citer l'article 83 de la *Loi sur l'instruction publique* qui n'est autre que l'ancien article 56 paragr. 3 de la loi de 1861 et qui comporte une restriction au sens électoral établi par l'article 82 ci-haut cité:

Art. 83: Dans toute municipalité où il y a des syndics d'écoles, les dissidents ne peuvent voter à l'élection des commissaires d'écoles et peuvent seuls voter à l'élection des syndics d'écoles.

Or, ce sera la même chose pour le référendum et la même restriction est prévue. Le nouvel article 567 le confirme:

Quand la taxe est soumise à l'approbation des électeurs, le vote est pris suivant les articles 567.1 à 567.4, et les articles 83 à 88, 90 à 143, 537 et 538 s'appliquent, en les adaptant, lors de la tenue du vote.

Before examining this reasoning by the trial judge, one point should be made. The judge referred only to s. 567, which applies to the Island of Montréal. It should be noted that the situation is no different in the remainder of the Province. Section 396 of the *Education Act*, enacted by s. 362 of the 1979 Act, is to the same effect as s. 567, and provides *inter alia* that when a tax is submitted to the approval of the electors s. 83 regarding dissentients applies.

The reason given by the trial judge is a valid one in the case of dissentients, who will be the only ones entitled to vote in a referendum affecting their schools; but it does not solve the problem as regards Catholic and Protestant school boards.

To take an example, an Island of Montréal school board might decide on an expenditure making it necessary to impose a tax exceeding the ceiling. The Island of Montréal has a single budget, including the budgets of all school boards (s. 519 of the *Education Act*). In the case of a referendum, the electoral list is prepared for the whole Island of Montréal (s. 567.1). Section 567.3 provides:

567.3 The following shall be printed on the ballot papers:

Do you approve the levy of a tax at the rate of (x) cents per hundred dollars of the standardized assessment of the taxable property of the island of Montreal?

1	YES
2	NO

NOTE: That rate corresponds to (y) per cent of the net expenses of the Conseil scolaire de l'île de Montréal for the school year (*insérer ici l'année scolaire*).

This means that the increase in tax occasioned by a particular school board is subject to approval by all the electors in the Island of Montréal. It follows that the school board in question may have its decision rejected or approved by the vote of electors who are not subject to its administration. This in my opinion is a prejudicial invasion of the powers guaranteed by s. 93 of the *Constitution Act, 1867*. Under the 1861 Act, school commissioners and trustees had the power to levy taxes "in their respective municipalities". Catholic and

Avant d'examiner ce motif du juge de première instance il convient d'apporter une précision. Le juge ne cite que l'art. 567 lequel s'applique à l'île de Montréal. Je signale que pour le reste du territoire la situation n'est pas différente. En effet l'art. 396 de la *Loi sur l'instruction publique* édicté par l'art. 362 de la *Loi de 1979* est au même effet que l'art. 567 et porte notamment que quand la taxe est soumise à l'approbation des électeurs l'art. 83 relatif aux dissidents s'applique.

Le motif retenu par le juge de première instance vaut pour les dissidents qui seuls auront le droit de voter au référendum concernant leurs écoles. Mais cela ne solutionne pas la difficulté en ce qui touche les commissions scolaires catholiques et protestantes.

Je prends pour exemple une commission scolaire de l'île de Montréal qui déciderait d'une dépense nécessitant l'imposition d'une taxe qui excède le plafond. Il n'y a pour l'île de Montréal qu'un seul budget qui englobe les budgets de toutes les commissions scolaires (art. 519 de la *Loi sur l'instruction publique*). Dans le cas d'un référendum la liste électorale est dressée pour toute l'île de Montréal (art. 567.1). L'article 567.3 dispose:

567.3 Les bulletins de vote portent les inscriptions suivantes:

Approuvez-vous l'imposition d'une taxe au taux de (x) cents par cent dollars de l'évaluation uniformisée des biens imposables de l'île de Montréal?

1	OUI
2	NON

NOTE: Ce taux correspond à un taux de (y) pour cent des dépenses nettes du Conseil scolaire de l'île de Montréal pour l'année scolaire (*inscrire ici l'année scolaire*).

Ceci signifie que l'augmentation de taxe occasionnée par une commission scolaire donnée est soumise à l'approbation de tous les électeurs de l'île de Montréal. Il s'ensuit que la commission scolaire en cause peut voir sa décision rejetée ou approuvée par l'effet du vote d'électeurs qui ne sont pas de ses administrés. C'est là à mon avis une atteinte préjudiciable aux pouvoirs garantis par l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les commissaires et les syndics d'écoles avaient en vertu de la *Loi de 1861* le pouvoir de prélever des

Protestant commissioners in Montréal and Québec and the trustees of dissentient schools had the power to levy such taxes on their Catholic or Protestant populations, as the case might be. It is a prejudicial invasion of the rights and privileges of classes of persons encompassed by s. 93 to subject the exercise of the power of a school board to decide on an expense requiring a tax, to the approval of all electors in the Island of Montréal, whatever school board they belong to and whatever their religious affiliation.

For this reason, the provisions regarding the referendum must be held *ultra vires* and void.

Appellant's Alternative Argument

The Attorney General submitted the following alternative argument:

[TRANSLATION] If the impugned provisions [. . .] were unconstitutional, this could only be the case with respect to Catholics and Protestants exercising the right of dissent, and those in the territories of Québec and Montréal in 1867, with respect to elementary schools.

As a result, he argued, if some or all of the provisions of the *1979 Act* were to be held contrary to s. 93, the unconstitutionality should take the form of making those provisions inapplicable or inoperative, not invalid.

In my opinion, it is not necessary for the purposes of this appeal to determine whether the provisions of s. 93 apply, in respect of Québec and Montréal, only at the level of elementary education and in the territories of those two cities, as they existed in 1867. If this were in fact true, how could the confusion ever be sorted out? On this point I agree with counsel for respondents Greater Hull School Board *et al.*, who wrote in their submission:

In these circumstances, if the legislation offends against the provisions of Section 93, but only in respect of certain levels of schools or geographic areas, it would be for the National Assembly to decide whether, given the scope and intent of the legislation, it should be re-enacted in some more limited form.

taxes «dans leurs municipalités respectives». Les commissaires catholiques et protestants à Montréal et à Québec et les syndics d'écoles dissidentes avaient le pouvoir de prélever telles taxes de leurs administrés catholiques ou protestants selon le cas. C'est une atteinte préjudiciable aux droits et privilèges des classes de personnes visées à l'art. 93 que de soumettre l'exercice du pouvoir d'une commission scolaire de décider d'une dépense nécessitant une taxe, à l'approbation de tous les électeurs de l'île de Montréal quelle que soit la commission scolaire à laquelle ils appartiennent et quelle que soit leur dénomination religieuse.

Pour ce motif les dispositions relatives au référendum doivent être déclarées *ultra vires* et nulles.

Moyen subsidiaire de l'appelant

Le procureur général soumet le moyen subsidiaire suivant:

Si les dispositions incriminées [. . .] étaient inconstitutionnelles, ce ne pourrait être qu'à l'égard des catholiques et des protestants ayant exercé le droit de dissidence, de même qu'à ceux des territoires de Québec et de Montréal de 1867, relativement aux écoles élémentaires.

En conséquence, dit-il, si les dispositions de la *Loi de 1979* ou certaines d'entre elles devaient être jugées contraires à l'art. 93, l'inconstitutionnalité devrait prendre la forme d'une inapplicabilité et d'inopposabilité et non d'une invalidité.

Il n'est pas nécessaire à mon avis, pour les fins de ce pourvoi, de déterminer si les dispositions de l'art. 93 s'appliquent, quant à Québec et Montréal, uniquement au niveau élémentaire d'enseignement et aux territoires de ces deux villes, tels qu'ils étaient délimités en 1867. En fût-il ainsi en effet, comment démêler l'écheveau? Sur ce point je suis d'accord avec les procureurs des intimés Greater Hull School Board et autres, qui écrivent dans leur mémoire:

[TRANSLATION] Dans ces circonstances, si la loi contrevient aux dispositions de l'article 93, mais seulement en ce qui a trait à certains niveaux d'écoles ou certaines régions géographiques, il appartiendrait à l'Assemblée nationale de décider si, compte tenu de la portée et de l'intention de la loi, elle doit être adoptée de nouveau dans une forme plus limitée.

Conclusion

Because the disputed provisions omit to state that the grants must be distributed on a proportionate basis, and because in a referendum the will of a school board may be subject to the will of electors not within their districts, I conclude that these provisions must be found to be *ultra vires* and void. The provisions form a whole, and if those which deal with how grants are made and which govern approval by the electors are set aside, the other provisions fall as well.

To the constitutional question I would answer: ss. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 and 500 of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*, 1979 (Que.), c. 72, are *ultra vires* and void in whole.

I would dismiss the appeal with costs.

The reasons of Lamer and Le Dain JJ. were delivered by

LE DAIN J.—I agree with the reasons for judgment of Mr. Justice Chouinard except for his conclusion concerning the validity of the requirement of referendum, apart from the question of who is eligible to vote. In my opinion, the requirement of approval by referendum for taxation in excess of 6 per cent of net expenditure or 25 cents per one hundred dollars of valuation prescribed in ss. 353 and 375 of the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*, 1979 (Que.), c. 72 (the “*Act of 1979*”), prejudicially affects, within the meaning of s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, the right which the classes of persons in question had by law at Confederation to provide by taxation for the support of denominational schools.

Under the provisions of *An Act respecting Provincial Aid for Superior Education,—and Normal and Common Schools*, C.S.L.C. 1861, c. 15 (the “*Act of 1861*”), and in particular ss. 73 and 74 thereof, the classes of persons in question enjoyed the right to have their denominational schools managed by school commissioners or trustees

Conclusion

Parce que les dispositions contestées omettent de décréter que les subventions doivent être distribuées sur une base proportionnelle et parce qu’au cas de référendum la volonté d’une commission scolaire peut être assujettie à la volonté d’électeurs autres que ses administrés, je conclus que ces dispositions doivent être déclarées *ultra vires* et nulles. Ces dispositions forment un tout et si celles qui posent le principe des subventions et celles qui régissent l’approbation des électeurs sont annulées, les autres dispositions ne peuvent subsister.

À la question constitutionnelle je répons: les art. 339, 346, 353, 362, 366, 375, 382, 495, 498, 499 et 500 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, 1979 (Qué.), chap 72, sont *ultra vires* et nuls pour le tout.

Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Lamer et Le Dain rendus par

LE JUGE LE DAIN—Je suis d’accord avec les motifs de jugement du juge Chouinard, sauf pour ce qui est de sa conclusion sur la validité de l’obligation de tenir un référendum, indépendamment de la question de savoir qui a le droit de vote. À mon avis, on préjudicie, au sens du par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, au droit que la loi conférait aux classes de personnes en question à l’époque de la Confédération d’assurer une assiette fiscale aux écoles confessionnelles en imposant l’obligation de tenir un référendum pour obtenir l’approbation de la taxation qui excède 6 pour 100 de la dépense nette ou 25 cents par cent dollars d’évaluation aux termes des art. 353 et 375 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, 1979 (Qué.), chap. 72 (la «*Loi de 1979*»).

En vertu des dispositions de l’*Acte concernant l’allocation provinciale en faveur de l’éducation supérieure,—et les écoles normales et communes*, S.R.B.C. 1861, chap. 15 (la «*Loi de 1861*»), et en particulier ses art. 73 et 74, les classes de personnes en question bénéficiaient du droit d’avoir leurs écoles confessionnelles gérées par des commissaires

having the power to determine the necessary level of expenditure for the support of such schools and the concomitant power, in order to meet such expenditure, to impose taxes in supplement of other revenue without limitation of amount or the necessity of referral to the ratepayers. It is this right or power of local self government with respect to denominational schools which, in my opinion, is protected by s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, and is prejudicially affected by the requirement of approval by referendum.

I would agree that school commissioners or trustees are not themselves a class of persons contemplated by s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, but they are the representatives of such a class for purposes of the management of denominational schools, and the rights of the class in respect of such management at Confederation are necessarily to be determined by reference to the powers of management conferred by law on school commissioners and trustees, through whom the class exercises its rights. It is for this reason that it is customary to refer, as in the reasons for judgment of the majority in the Quebec Court of Appeal, to the rights or powers of the school commissioners or trustees themselves in considering the rights of a class of persons under s. 93(1). See *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76, at pp. 80-81.

I would also agree that the rights contemplated by s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, may be characterized as "collective rights", as suggested by Professor Carignan in his study, *De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec*, which is referred to by Mr. Justice Chouinard, although such characterization does not necessarily by itself yield obvious answers to the issues that arise under this provision of the Constitution. What the characterization does suggest, however, is that it is the interests of the class of persons or community as a whole in denominational education that is to be looked at and not the interests of the individual ratepayer. While the requirement of approval by referendum for taxation beyond severely limited amount may be said

ou des syndicats d'écoles qui avaient le pouvoir de déterminer le niveau nécessaire des dépenses pour subvenir aux besoins de ces écoles et, pour faire face à ces dépenses, le pouvoir concomitant de prélever des taxes en plus des autres revenus sans montant limite ni sans qu'il soit nécessaire d'en référer aux contribuables. C'est ce droit ou pouvoir de gestion locale autonome relativement aux écoles confessionnelles qu'à mon avis, le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* protège et auquel l'obligation de tenir un référendum pour obtenir une approbation porte préjudice.

Je suis d'accord pour dire que les commissaires ou les syndicats d'écoles ne constituent pas eux-mêmes une classe de personnes visée par le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais ce sont les représentants de cette classe aux fins de la gestion des écoles confessionnelles et il faut nécessairement déterminer les droits de la classe à cet égard au moment de la Confédération par référence aux pouvoirs de gestion conférés en droit aux commissaires et syndicats d'écoles par l'intermédiaire desquels la classe exerce ses droits. C'est pourquoi on parle habituellement, comme dans les motifs de jugement de la majorité en Cour d'appel du Québec, des droits ou pouvoirs des commissaires ou syndicats d'écoles eux-mêmes quand on examine les droits d'une classe de personnes en vertu du par. 93(1). Voir *Ottawa Separate Schools Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76, aux pp. 80 et 81.

Je suis aussi d'accord pour dire qu'on peut qualifier les droits visés par le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de «droits collectifs», comme le suggère le professeur Carignan dans son étude, *De la notion de droit collectif et de son application en matière scolaire au Québec*, citée par le juge Chouinard, bien que cette qualification ne fournisse pas nécessairement en soi des réponses évidentes aux questions que soulève cette disposition de la Constitution. Ce que cette qualification suggère par contre, c'est qu'on doit prendre en considération les intérêts de la classe de personnes ou de la collectivité globalement en matière d'éducation confessionnelle et non les intérêts de chaque contribuable. Bien qu'on puisse dire que l'obligation de tenir un référendum pour obtenir l'appro-

to enlarge the democratic rights of the individual member of the class and to be a measure for the protection of his or her pocketbook, it is a measure or requirement which, because of its cost and uncertainty of outcome as indicated in the evidence, is prejudicial to the effective management of denominational schools in the interests of the class as a whole. In some cases the cost of holding a referendum could largely offset the additional revenue to be derived from the proposed taxes. The requirement of a referendum seriously undermines the responsibility of school commissioners or trustees for determination of the necessary level of expenditure for the schools under their jurisdiction by putting beyond their effective control the necessary power of taxation to meet such expenditure. Indeed, I agree with the conclusion that the requirement of approval by referendum renders the power to tax beyond the limit prescribed quite illusory. What is in issue here is not the theoretical scope of the democratic rights of a class of persons, viewed in the abstract, but the effective power of school commissioners and trustees to provide for and manage denominational schools in the interests of the class.

The learned trial judge was of the view that by the application of s. 93(2) of the *Constitution Act, 1867*, and the legislation in Upper Canada respecting separate schools at Confederation, the apparently unlimited and unqualified power of taxation conferred by s. 74 of the *Act of 1861* in Quebec was in fact qualified by a right of direct participation or consultation possessed by ratepayers which could be analogized to the requirement of approval by referendum laid down by the *Act of 1979*. With great respect, I am unable to agree with this conclusion. My own conclusion on this question may be briefly indicated. Section 93(2) of the *Constitution Act, 1867*, extends to the "Dissentient Schools" in Quebec, whether Roman Catholic or Protestant, all the "Powers, Privileges and Duties" which were conferred or imposed by law at Confederation on Roman Catholic "Separate Schools and School Trustees" (a further indication in the Constitution that the rights of the class are to be determined by reference to the rights or

bation de la taxation au-delà d'un montant strictement fixé élargisse les droits démocratiques de chaque membre de la classe et revienne à protéger son portefeuille, c'est une mesure ou une obligation qui, à cause du coût et du résultat incertain de l'opération comme l'indique la preuve, porte préjudice à la gestion efficace des écoles confessionnelles selon les intérêts de l'ensemble de la classe. Dans certains cas, le coût de la tenue d'un référendum pourrait largement absorber le revenu additionnel provenant des taxes proposées. L'obligation de tenir un référendum mine sérieusement la responsabilité des commissaires ou syndics d'écoles quant à la détermination du niveau nécessaire des dépenses pour les écoles qui relèvent de leur compétence en mettant hors de leur contrôle réel le pouvoir de taxation nécessaire pour faire face à ces dépenses. Je suis bien d'accord avec la conclusion que l'obligation de tenir un référendum pour obtenir l'approbation rend tout à fait illusoire le pouvoir de taxer au-delà de la limite prescrite. Ce qui est en litige ici, ce n'est pas la portée théorique des droits démocratiques d'une classe de personnes, dans l'abstrait, mais le pouvoir réel des commissaires et syndics d'écoles de fournir et de gérer des écoles confessionnelles selon les intérêts de la classe.

Le savant juge de première instance était d'avis qu'en appliquant le par. 93(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les lois du Haut-Canada relatives aux écoles séparées en vigueur à la Confédération, le pouvoir de taxation apparemment illimité et inconditionnel accordé par l'art. 74 de la *Loi de 1861* au Québec était en fait limité par un droit de participation ou de consultation directes appartenant aux contribuables qu'on pourrait rapprocher de l'obligation de tenir un référendum pour obtenir l'approbation, imposée par la *Loi de 1979*. Avec égards, je ne suis pas d'accord avec cette conclusion. Ma propre conclusion sur ce point peut se résumer ainsi. Le paragraphe 93(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* étend aux «écoles dissidentes» du Québec, qu'elles soient catholiques romaines ou protestantes, tous les «pouvoirs, privilèges et devoirs» conférés ou imposés par la loi lors de la Confédération «aux écoles séparées et aux syndics d'écoles» des catholiques romains (une autre indication dans la Constitution

powers of school trustees). Section 7 of *An Act to restore to Roman Catholics in Upper Canada certain rights in respect to Separate Schools*, 1863 (Can.), 26 Vict., c. 5 (the "Act of 1863"), conferred on the trustees of separate schools an unqualified power to provide for such schools by school rates or subscriptions and provided further that they should have, in respect of separate schools, all the "powers" possessed by the trustees of common schools under the Act relating to common schools. Section 27(10) of *An Act respecting Common Schools in Upper Canada*, C.S.U.C. 1859, c. 64 (the "Act of 1859"), imposed a "duty" on the trustees of common schools to provide for the salaries of teachers and all other expenses of the schools "in such manner as may be desired by a majority of the freeholders and householders . . . at the annual school meeting, or at a special meeting called for that purpose". It was apparently the words quoted that led the learned trial judge in the present case to conclude that the power to tax conferred by s. 74 of the *Act of 1861* in Quebec was in fact qualified by the right of the members of the class to vote upon proposed taxation at an annual or special meeting. Section 27(10) of the *Act of 1859* respecting common schools in Upper Canada went on, however, to confer on the trustees of common schools (and by operation of s. 7 of the *Act of 1863* respecting separate schools, on the trustees of the latter) an unqualified power to "assess and cause to be collected an additional rate, in order to pay the balance of the Teacher's salary and other expenses of such school". It is this power, and not the "duty" referred to earlier, that in my opinion was made applicable to the trustees of separate schools by the reference in s. 7 of the *Act of 1863* to the "powers" of the trustees of common schools. In any event, the words "in such manner as may be desired by a majority of the freeholders and householders" do not qualify the power to supplement revenue by taxation, but would appear rather to refer to determination of the forms or modes of raising revenue (subscription, fees or taxes) to be adopted for the support of the schools. Cf. *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202, at p. 224. It is the power in s. 27(10) of the *Act of 1859* respecting common schools to levy an

que les droits de la classe doivent être déterminés par rapport aux droits ou pouvoirs des syndics d'écoles). L'article 7 de l'*Acte pour réintégrer les catholiques romains du Haut-Canada dans l'exercice de certains droits concernant les écoles séparées*, 1863 (Can.), 26 Vict., chap. 5 (la «*Loi de 1863*»), conférait aux syndics des écoles séparées un pouvoir illimité de subvenir aux besoins de ces écoles par des taxes d'écoles ou des souscriptions et il prévoyait en outre qu'ils devaient avoir tous les «pouvoirs» à l'égard des écoles séparées que les syndics des écoles communes possédaient en vertu de l'Acte concernant les écoles communes. Le paragraphe 27(10) de *An Act respecting Common Schools in Upper Canada*, C.S.U.C. 1859, chap. 64 (la «*Loi de 1859*»), imposait l'«obligation» aux syndics des écoles communes de payer le salaire des enseignants et toutes les autres dépenses des écoles [TRADUCTION] «de la manière que peut souhaiter une majorité des propriétaires fonciers . . . à la réunion annuelle de l'école ou à une réunion spéciale convoquée à cette fin». C'est apparemment ces citations qui ont amené le savant juge de première instance en l'espèce à conclure que le pouvoir de taxation conféré par l'art. 74 de la *Loi de 1861* au Québec était en fait limité par le droit des membres de la classe de voter sur la taxation proposée à une réunion annuelle ou spéciale. Le paragraphe 27(10) de la *Loi de 1859* relative aux écoles communes du Haut-Canada conférait également aux syndics des écoles communes (et selon l'art. 7 de la *Loi de 1863* relative aux écoles séparées, aux syndics de ces dernières) un pouvoir illimité [TRADUCTION] «d'évaluer et de faire prélever une cotisation additionnelle pour payer le solde du salaire de l'enseignant et les autres dépenses de cette école». C'est ce pouvoir et non «l'obligation» mentionnée précédemment qui, à mon avis, devenait applicable aux syndics des écoles séparées par la mention à l'art. 7 de la *Loi de 1863* des «pouvoirs» des syndics des écoles communes. De toute façon, les mots [TRADUCTION] «de la manière que peut souhaiter une majorité des propriétaires fonciers» ne limitent pas le pouvoir d'augmenter le revenu par la taxation, mais sembleraient plutôt renvoyer à la détermination du processus ou des modalités à adopter pour rassembler le revenu nécessaire (souscription, droits ou

“additional rate” which corresponds to the power conferred by s. 74 of the *Act of 1861* in Quebec to raise an “additional sum” by taxation. It follows, in my opinion, that s. 93(2) of the *Constitution Act, 1867*, did not have the effect of qualifying the power to tax conferred by the *Act of 1861* by imposing a duty upon school commissioners and trustees to obtain the prior approval of the ratepayers for proposed taxation.

For these reasons and for the reasons of Mr. Justice Chouinard, with the exception expressed herein, I would dispose of the appeal as proposed by him.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Henri Brun, Georges Emery and Jean-K. Samson, Ste-Foy.

Solicitors for the respondents Greater Hull School Board et al.: Clarkson, Tétrault, Montréal.

Solicitors for the respondents Lavigne et al. and the respondents Commission scolaire des Manoirs et al.: Mario Du Mesnil, Montréal; Roger Thibaudeau, Québec.

Solicitor for the intervener: Ronald G. Penney, St. John's.

taxes) pour subvenir aux besoins des écoles. Cf. *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202, à la p. 224. C'est le pouvoir énoncé au par. 27(10) de la *Loi de 1859* relativement aux écoles communes de prélever une «cotisation additionnelle» qui correspond au pouvoir conféré par l'art. 74 de la *Loi de 1861* au Québec de prélever une «somme additionnelle» par voie de taxation. Il s'en suit, à mon avis, que le par. 93(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'avait pas pour effet de limiter le pouvoir de taxation conféré par la *Loi de 1861* en imposant aux commissaires et syndics d'écoles l'obligation d'obtenir l'approbation préalable des contribuables relativement à un projet de taxation.

Pour ces motifs et pour les motifs exprimés par le juge Chouinard, avec la restriction énoncée aux présentes, je suis d'avis de trancher le pourvoi comme il le propose.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Henri Brun, Georges Emery et Jean-K. Samson, Ste-Foy.

Procureurs des intimés Greater Hull School Board et autres: Clarkson, Tétrault, Montréal.

Procureurs des intimés Lavigne et autres et des intimés Commission scolaire des Manoirs et autres: Mario Du Mesnil, Montréal; Roger Thibaudeau, Québec.

Procureur de l'intervenant: Ronald G. Penney, St. John's.