

A-514-85

A-514-85

**Brian James Dempsey (Appellant)**

v.

**Attorney General of Canada, Solicitor General of Canada and Commissioner of Corrections (Respondents)**INDEXED AS: *DEMPSEY v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)*  
(F.C.A.)Court of Appeal, Pratte, Urie and Hugessen JJ.—  
Ottawa, February 19 and March 26, 1986.

*Criminal justice — Imprisonment — Whether inmate in federal penitentiary for Criminal Code offence entitled, under Code s. 659(2), to have penitentiary authorities accept unexecuted warrants of committal for provincial offences, and to serve provincial sentences there — Whether provincial and Code sentences can be served concurrently — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 658, 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13) — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 2 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 17(1)); 1980-81-82-83, c. 110, s. 77) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) — Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219, s. 23 — Provincial Offences Act, R.S.O. 1980, c. 400, s. 65 — An Act for better proportioning the punishment to the offence, in certain cases, and for purposes therein mentioned, S.C. 1842, c. 5, s. III — An Act for the better Management of the Provincial Penitentiary, S.C. 1851, c. 2, s. II — An Act respecting Procedure in Criminal Cases, and other matters relating to Criminal Law, S.C. 1869, c. 29, s. 96.*

*Penitentiaries — Criminal Code s. 659(2) entitling federal penitentiary inmate to have unexecuted warrants of committal for provincial offences received by Correctional Service of Canada and duly executed, and to serve all provincial sentences there consecutively to Code sentences being served — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 658, 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13) — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 2 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 17(1)); 1980-81-82-83, c. 110, s. 77) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) — Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219, s. 23 — Provincial Offences Act, R.S.O. 1980, c. 400, s. 65 — An Act for better proportioning the punishment to the offence, in certain cases, and for purposes therein mentioned, S.C. 1842, c. 5, s. III — An Act for the better Management of the Provincial Penitentiary, S.C. 1851, c. 2, s. II — An Act respecting Procedure in Criminal Cases, and other matters relating to Criminal Law, S.C. 1869, c. 29, s. 96.*

**Brian James Dempsey (appellant)**

c.

a

**Procureur général du Canada, Solliciteur général du Canada et Commissaire aux services correctionnels (intimés)**b RÉPERTORIÉ: *DEMPSEY c. CANADA (PROCURER GÉNÉRAL)*  
(C.A.F.)Cour d'appel, juges Pratte, Urie et Hugessen—  
Ottawa, 19 février et 26 mars 1986.

c

d

e

f

g

h

i

j

*Justice criminelle et pénale — Emprisonnement — L'art. 659(2) du Code confère-t-il à un détenu purgeant une peine dans un pénitencier fédéral pour une infraction au Code criminel le droit à ce que des mandats de dépôt non exécutés relatifs à des infractions provinciales soient reçus par les autorités pénitentiaires et le droit de purger sur place ses peines imposées relativement à des infractions provinciales? — Les peines imposées pour des infractions provinciales et pour des infractions prévues au Code criminel peuvent-elles être purgées concurremment? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 658, 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13) — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 2 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 17(1)); 1980-81-82-83, chap. 110, art. 77) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) — Loi d'interprétation, R.S.O. 1980, chap. 219, art. 23 — Loi sur les infractions provinciales, R.S.O. 1980, chap. 400, art. 65 — Acte pour mieux proportionner le châtement à l'Offense, en certains cas, S.C. 1842, chap. 5, art. III — Acte pour mieux régler et administrer le pénitencier provincial, S.C. 1851, chap. 2, art. II — Acte concernant la Procédure dans les causes criminelles ainsi que certaines autres matières relatives à la loi criminelle, S.C. 1869, chap. 29, art. 96.*

*Pénitenciers — En vertu de l'art. 659(2) du Code criminel, un détenu purgeant une peine dans un pénitencier fédéral a droit à ce que les mandats de dépôt non exécutés relatifs à des infractions provinciales soient reçus par le Service correctionnel du Canada et dûment exécutés, et à ce que toutes les peines qui lui ont été imposées pour des infractions provinciales ainsi que les peines qu'il purge pour des infractions au Code criminel soient purgées consécutivement — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 658, 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13) — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 2 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 17(1)); 1980-81-82-83, chap. 110, art. 77) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) — Loi d'interprétation, R.S.O. 1980, chap. 219, art. 23 — Loi sur les infractions provinciales, R.S.O. 1980, chap. 400, art. 65 — Acte pour mieux proportionner le châtement à l'Offense, en certains cas, S.C. 1842, chap. 5, art. III — Acte pour mieux régler et administrer le pénitencier provincial, S.C. 1851, chap. 2, art. II — Acte concernant la Procédure dans les causes criminelles ainsi que certaines autres matières relatives à la loi criminelle, S.C. 1869, chap. 29, art. 96.*

*Constitutional law — Distribution of powers — Parliament's power to legislate as to penitentiaries such that Code s. 659(2) validly applying to sentences for breaches of provincial as well as federal law — Whether sentences served concurrently or consecutively question of sentence calculation — Matter for provincial legislature — Ontario rule sentences consecutive unless otherwise ordered — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91(27), (28), 92(6) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 658, 659 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79; 1976-77, c. 53, s. 13) — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1101 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 9, 15 — An Act for better proportioning the punishment to the offence, in certain cases, and for purposes therein mentioned, S.C. 1842, c. 5, s. III — An Act for the better Management of the Provincial Penitentiary, S.C. 1851, c. 2, s. II — An Act respecting Procedure in Criminal Cases, and other matters relating to Criminal Law, S.C. 1869, c. 29, s. 96.*

The appellant, an inmate in a federal penitentiary serving sentences for *Criminal Code* offences, seeks a declaration that he is entitled, under subsection 659(2) of the *Code*, to have the Correctional Service of Canada accept unexecuted warrants of committal issued against him with respect to municipal by-law contraventions, and that the sentences therefor, totalling 85 days of imprisonment, run concurrently with the appellant's current penitentiary term. This is an appeal from the Trial Division's dismissal of his action.

*Held* (Pratte J. dissenting), the appeal should be allowed.

*Per* Hugessen J.: The criminal justice system in each province of Canada is fundamentally unitary. There is no statutory indication as to how one is to distinguish between a prison and a penitentiary as those terms are used in paragraphs 91(28) and 92(6) of the *Constitution Act, 1867*. Historically, a penitentiary was understood to be a prison to which persons serving sentences of two years or more were sent. The nature of the institution and the character of the crimes were irrelevant in determining who should go to a penitentiary. It is clear that subsection 659(2) of the *Code* applies squarely to the facts herein. There is nothing in the subsection itself, nor in the historical and constitutional background, to indicate that that provision is limited in its reach to sentences imposed for breach of federal statutes. A restrictive interpretation would frustrate and indeed negate the whole federal system of parole and mandatory supervision. The fate of persons subject to both federal and provincial sentences would be determined either by hazard or, worse, by arbitrary authority.

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Il découle de la compétence législative que possède le Parlement relative- ment aux pénitenciers que l'art. 659(2) du Code s'applique valablement aussi bien aux peines imposées pour des infractions à des lois provinciales qu'à des peines reliées à des infractions à des lois fédérales — La question de savoir si les peines doivent être purgées concurremment ou consécutivement res- sortit au calcul de la durée des peines — Cette question relève de la législature provinciale — La règle ontarienne veut que les peines soient purgées consécutivement à moins qu'il ne soit ordonné autrement — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91(27), (28), 92(6) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 658, 659 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79; 1976-77, chap. 53, art. 13) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1101 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 9, 15 — Acte pour mieux proportionner le châ- timent à l'Offense, en certains cas, S.C. 1842, chap. 5, art. III — Acte pour mieux régler et administrer le pénitencier a provincial, S.C. 1851, chap. 2, art. II — Acte concernant la Procédure dans les causes criminelles ainsi que certaines autres matières relatives à la loi criminelle, S.C. 1869, chap. 29, art. 96.*

L'appelant, un détenu purgeant dans un pénitencier fédéral des peines imposées pour des infractions au *Code criminel*, sollicite un jugement déclaratoire portant qu'il a droit, en vertu du paragraphe 659(2) du *Code*, à ce que les mandats de dépôt non exécutés qui ont été délivrés contre lui relativement à des contraventions à des règlements municipaux soient acceptés par le Service correctionnel du Canada et que les peines imposées pour ces contraventions, qui totalisent 85 jours de prison, soient purgées concurremment avec les peines que l'appelant purge actuellement dans le pénitencier. Il s'agit d'un appel interjeté de la décision de la Division de première instance rejetant son action.

*Arrêt* (le juge Pratte dissident): l'appel devrait être accueilli.

Le juge Hugessen: Le système de justice criminel de chaque province du Canada est fondamentalement unitaire. Aucune disposition législative n'indique la distinction à établir entre le sens du terme prison et celui du terme pénitencier, qui figurent aux paragraphes 91(28) et 92(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Historiquement, on entendait par pénitencier une prison à laquelle étaient envoyées les personnes purgeant des peines de deux ans ou plus. Ni le genre de l'établissement ni la nature des infractions criminelles que sanctionnait la peine ne servait à déterminer quels prisonniers seraient envoyés au pénitencier. Il est évident que le paragraphe 659(2) du *Code* s'applique parfaitement aux faits de l'espèce. Rien dans ce paragraphe lui-même ou dans le contexte historique et constitutionnel n'indique que le champ d'application de cette disposition se limite aux peines imposées pour des contraventions à des lois fédérales. Une interprétation restrictive de celui-ci contrecarrerait et irait même jusqu'à nier l'ensemble du régime fédéral des libérations conditionnelles et de la surveillance obligatoire. Le sort des personnes à qui ont été infligées à la fois des peines fédérales et des peines provinciales serait réglé par le hasard ou, pis encore, par un exercice arbitraire d'autorité.

Parliament's power to legislate with respect to penitentiaries must include the power to define what is a penitentiary. "Penitentiary" has, since earliest times, been defined in terms of the length of the sentence to be served without regard to the legislative source under which the sentence was imposed. Furthermore, the federal definition of a penitentiary is not incompatible with the applicable provincial legislation.

Finally, there is no reported case holding that federal legislation regarding admission to penitentiaries is limited to legislation concerning persons serving sentences for breaches of federal law only.

The request that the provincial sentences be served concurrently with the federal sentences raises a question of calculating sentence time, a matter for the provincial legislature. In Ontario, the rule is that multiple sentences shall be consecutive unless otherwise ordered.

*Per Urie J.:* Hugessen J.'s conclusion, flowing from his interpretation of subsection 659(2), is both logical and compelling. That interpretation cannot, however, prevail unless Parliament has the constitutional power to regulate the manner whereby sentences are served for convictions for offences against provincial statutes. While Parliament's power to legislate with respect to penitentiaries does not necessarily include the power to define what a penitentiary is, it does include, however, the power to legislate as to who shall be imprisoned therein without regard to the legislative source under which the sentence of imprisonment was imposed. Federal jurisdiction extends to the control and treatment of any person serving a sentence in a penitentiary. It must therefore include the obligation to accept committal orders relating to terms of imprisonment arising from offences contrary to provincial statutes.

*Per Pratte J. (dissenting):* The appeal should be dismissed. The fact that a narrow interpretation of subsection 659(2) would lead to unfair results is irrelevant because that provision clearly applies only to federal sentences. Section 659 is part of the *Criminal Code*, enacted pursuant to subsection 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and is meant to apply to sentencing under the *Code* for offences thereunder. It would require very clear language to extend the application of the sentencing provisions in the *Code* to provincial sentences. Furthermore, Parliament lacks constitutional power to determine how and when a provincial sentence of imprisonment must be served. That power is ancillary to the provinces' power to enact laws imposing penalties or punishment for the violation of their statutes.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24; *Canadian Pioneer Management Ltd. et al. v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al.*, [1980] 1 S.C.R. 433.

La compétence législative que possède le Parlement relativement aux pénitenciers implique le pouvoir de définir ce qui constitue un pénitencier. Le terme «pénitencier», depuis les époques les plus anciennes, a été défini en fonction de la durée de la peine à être purgée, sans égard à l'origine législative des dispositions en vertu desquelles cette peine a été imposée. De plus, la définition fédérale d'un pénitencier n'est pas incompatible avec la législation ontarienne qui s'applique en la matière.

Finalement, aucune décision publiée ne conclut que les lois fédérales relatives à l'incarcération des prisonniers dans les pénitenciers visent uniquement les personnes purgeant des peines qui sanctionnent des infractions à des lois fédérales.

La demande de l'appelant de purger ses peines provinciales concurremment avec ses peines fédérales soulève un problème qui ressortit au calcul de la durée des peines, une question qui relève de la législation provinciale. En Ontario, la règle relative aux peines multiples veut qu'elles soient purgées consécutivement à moins qu'il ne soit ordonné autrement.

Le juge Urie: La conclusion que tire le juge Hugessen aux termes de son analyse du paragraphe 659(2) est à la fois logique et obligatoire. Cette interprétation ne peut toutefois prévaloir que si le Parlement possède la compétence constitutionnelle pour régir la manière dont seront purgées les peines qui sanctionnent les condamnations visant des infractions prévues dans les lois provinciales. Bien que le pouvoir du Parlement de légiférer en ce qui concerne les pénitenciers n'implique pas nécessairement celui de définir ce qui constitue un pénitencier, il implique le pouvoir de déterminer quels détenus y seront emprisonnés et ce, sans égard à l'origine législative des dispositions en vertu desquelles leur peine a été imposée. Le champ de compétence fédéral s'étend au contrôle et au traitement de toutes personnes purgeant une peine dans un pénitencier. Il en découle donc une obligation d'accepter les mandats de dépôt relatifs aux peines d'emprisonnement sanctionnant des infractions aux lois provinciales.

Le juge Pratte (dissent): L'appel devrait être rejeté. Les injustices résultant d'une interprétation stricte du paragraphe 659(2) ne doivent pas entrer en ligne de compte puisqu'il est évident que cette disposition ne s'applique qu'aux peines imposées pour des infractions fédérales. L'article 659 fait partie du *Code criminel*, qui a été adopté par le Parlement conformément au paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; il doit s'appliquer aux peines imposées en vertu de ce *Code* pour des infractions qu'il prévoit. Seul un libellé très précis permettrait d'étendre l'application des dispositions du *Code* relatives à la détermination de la peine aux sentences imposées en vertu de textes législatifs provinciaux. Qui plus est, la Constitution n'a pas conféré au Parlement le pouvoir de déterminer de quelle façon et à quel moment une peine d'emprisonnement imposée en vertu d'une loi provinciale doit être purgée. Ce pouvoir est accessoire au pouvoir que possèdent les provinces d'adopter des mesures législatives sanctionnant la violation de leurs lois.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24; *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres*, [1980] 1 R.C.S. 433.

## DISTINGUISHED:

*R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, [1983] 2 S.C.R. 206.

## REFERRED TO:

*Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (judgment dated November 2, 1983, Quebec Superior Court, 500-36-525-835, not reported); *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (Que. S.C.); *Bedard v. Correctional Service of Canada*, [1984] 1 F.C. 193 (T.D.).

## COUNSEL:

*Ronald R. Price, Q.C.* for appellant.  
*Brian J. Saunders* for respondents.

## SOLICITORS:

*Ronald R. Price, Q.C.*, Kingston, Ontario, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

PRATTE J. (*dissenting*): The appellant is an inmate of the Kingston penitentiary, a federal institution, where he is serving prison terms totalling 12 years pursuant to convictions under the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34]. At various times shortly before and shortly after his incarceration, he was sentenced to a total of 85 days of imprisonment for contraventions to parking by-laws of the City of Toronto. He thought that he was entitled to serve those latter sentences in the penitentiary at the same time as his *Criminal Code* sentences; he accordingly arranged to have the warrants of committal that had been issued in respect of the parking offences served on the officials of the Correctional Service of Canada at Kingston penitentiary. Those officials, however, refused to accept them. That prompted the appellant to bring an action in the Trial Division seeking a declaration that he was entitled to serve those sentences in the penitentiary together with the sentences pronounced against him under the *Criminal Code*. That action was dismissed by a

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Liée et autre*, [1983] 2 R.C.S. 206.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (jugement en date du 2 novembre 1983, Cour supérieure du Québec, 500-36-525-835, non publié); *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (C.S. Qc); *Bedard c. Service correctionnel du Canada*, [1984] 1 C.F. 193 (1<sup>re</sup> inst.).

## AVOCATS:

*Ronald R. Price, c.r.*, pour l'appellant.  
*Brian J. Saunders* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Ronald R. Price, c.r.*, Kingston, pour l'appellant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

LE JUGE PRATTE (*dissident*): L'appelant est un détenu purgeant dans le pénitencier de Kingston, un établissement fédéral, des peines de prison d'une durée totale de 12 ans qui lui ont été infligées conformément au *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34]. À différentes reprises, peu de temps avant et peu de temps après son incarcération, il a été condamné à des peines d'emprisonnement d'une durée totale de 85 jours relativement à des contraventions aux règlements de la ville de Toronto touchant le stationnement. Il croyait avoir le droit de purger ces dernières peines à l'intérieur du pénitencier, concurremment avec ses peines imposées en vertu du *Code criminel*; en conséquence, il a pris des arrangements pour que les mandats de dépôt qui avaient été lancés relativement aux infractions touchant le stationnement soient signifiés aux fonctionnaires du Service correctionnel du Canada affectés au pénitencier de Kingston. Ces fonctionnaires ont toutefois refusé de les accepter. Cela a amené l'appelant à intenter une action dans laquelle il sollicitait un jugement déclaratoire portant qu'il avait le droit de purger ces peines au pénitencier en même temps que les

judgment of Rouleau J. [[1986] 1 F.C. 217]. Hence this appeal.

It is not disputed that under the laws of Ontario, the sentences here in question must be served in a provincial correctional institution rather than in a penitentiary. The position of the appellant is that, notwithstanding the laws of Ontario, subsection 659(2) of the *Criminal Code* [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 79] prescribes that those sentences be served in the penitentiary where he is already incarcerated.

That subsection 659(2) must be read in its context [659 as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 13]:

658. Every one who is convicted of an indictable offence for which no punishment is specially provided is liable to imprisonment for five years.

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

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

shall be sentenced to imprisonment in a penitentiary.

(2) Where a person who is sentenced to imprisonment in a penitentiary is, before the expiration of that sentence, sentenced to imprisonment for a term of less than two years, he shall be sentenced to and shall serve that term in a penitentiary, but if the previous sentence of imprisonment in a penitentiary is set aside, he shall serve that term in accordance with subsection (3).

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

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

(5) Where, at any time, a person who is imprisoned in a prison or place of confinement other than a penitentiary is subject to two or more terms of imprisonment, each of which is for less than two years, that are to be served one after the other,

peines qui lui avaient été imposées en vertu du *Code criminel*. L'appel en l'espèce est interjeté du jugement du juge Rouleau [[1986] 1 C.F. 217] qui a rejeté cette action.

<sup>a</sup> Les parties s'entendent pour dire que les peines dont il est question en l'espèce doivent, selon les lois de l'Ontario, être purgées dans un établissement correctionnel provincial plutôt que dans un pénitencier. L'appellant soutient que, nonobstant <sup>b</sup> les lois de l'Ontario, le paragraphe 659(2) du *Code criminel* [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 79] ordonne que ces sentences soient purgées dans le pénitencier à l'intérieur duquel il est déjà <sup>c</sup> incarcéré.

L'interprétation du paragraphe 659(2) doit tenir compte de son contexte [659 mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 13]:

<sup>d</sup> 658. Quiconque est déclaré coupable d'un acte criminel pour lequel il n'est spécialement prévu aucune peine, est passible d'un emprisonnement de cinq ans.

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

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

doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier.

<sup>f</sup> (2) Lorsqu'une personne condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier est, avant l'expiration de cette sentence, condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans, elle doit être condamnée et purger cette dernière sentence dans un pénitencier, mais si la sentence antérieure d'emprisonnement dans un pénitencier est annulée, elle doit purger l'autre conformément au paragraphe (3).

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

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

<sup>j</sup> (5) Lorsque, à un moment quelconque, une personne qui est emprisonnée dans une prison ou un lieu de détention autre qu'un pénitencier est condamnée à purger, l'une après l'autre, deux ou plusieurs périodes d'emprisonnement, chacune de

and the aggregate of the unexpired portions of those terms at that time amounts to two years or more, he shall be transferred to a penitentiary to serve those terms; but if any one or more of such terms is set aside and the unexpired portions of the remaining term or terms on the day on which he was transferred under this section amounted to less than two years, he shall serve that term or terms in accordance with subsection (3).

(6) For the purposes of this section, where a person is sentenced to imprisonment for a definite term and an indeterminate period thereafter, such sentence shall be deemed to be for a term of less than two years and only the definite term thereof shall be taken into account in determining whether he is required to be sentenced to imprisonment in a penitentiary or to be committed or transferred to a penitentiary under subsection (3).

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

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

Subsection 659(2), according to appellant's counsel, applies not only to sentences pronounced under the *Criminal Code* and other federal legislation, but also to sentences imposed pursuant to provincial enactments. It follows, says he, that the appellant must serve all the sentences pronounced against him at the same time while he is in the penitentiary.

In support of that wide interpretation of subsection 659(2), counsel for the appellant advanced various arguments. First, he relied on two judgments of the Superior Court of Quebec adopting that interpretation.<sup>1</sup> Second, he invoked "considerations of policy and correctional practice" that make it desirable that a wide interpretation be given to the subsection. Third, he stressed that many anomalies would result from a narrow reading of subsection 659(2). Finally, he referred to the *Parole Act* [R.S.C. 1970, c. P-2] which, in his view, made clear that the rules governing the

<sup>1</sup> *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (judgment dated November 2, 1983, Quebec Superior Court, 500-36-525-835, not reported); *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (Que. S.C.).

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

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

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

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

Selon l'avocat de l'appellant, le paragraphe 659(2) s'applique non seulement aux peines infligées en vertu du *Code criminel* et d'autres lois fédérales, mais encore aux peines imposées en vertu de dispositions adoptées par les provinces. Il s'ensuit, selon lui, que l'appellant doit, lorsqu'il se trouve à l'intérieur du pénitencier, purger toutes ses peines en même temps.

L'avocat de l'appellant a présenté plusieurs arguments au soutien de cette interprétation large du paragraphe 659(2). Tout d'abord, il s'est appuyé sur deux jugements de la Cour supérieure du Québec qui ont adopté une telle interprétation<sup>1</sup>. En second lieu, il a invoqué des [TRADUCTION] «motifs reliés à la politique générale et à la pratique en matière correctionnelle», motifs qui appelleraient une interprétation large de ce paragraphe. Troisièmement, il a souligné qu'une interprétation restrictive du paragraphe 659(2) entraînerait de nombreuses anomalies. Finalement, il a fait référence à la *Loi sur la libération conditionnelle de*

<sup>1</sup> *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (jugement en date du 2 novembre 1983, Cour supérieure du Québec, 500-36-525-835, non publié); *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (C.S. Qc).

sentences pronounced under provincial and federal legislations were not entirely distinct.

I do not see any force in those arguments.

In my opinion, the two judgments of the Superior Court invoked by the appellant are authorities of little weight. They are in contradiction with the decision under appeal as well as with another decision of the Trial Division in *Bedard v. Correctional Service of Canada*.<sup>2</sup> More importantly, the only reason given in their support by the learned Judges who pronounced them is that another interpretation of subsection 659(2) would lead to unfair results. That is a consideration which, like the consideration of policy relied on by the appellant, might bear on the interpretation of the subsection if it were really obscure. However, as I will say in a moment, that is not the case.

As to the anomalies which, according to counsel, would flow from a narrow reading of the subsection, they would not result from that narrow reading, but, rather, from the assumption made by counsel that subsection 659(4) should in any event be read as applying to both federal and provincial sentences. I concede that if subsection 659(4) is given that wide interpretation, subsection 659(2) must also be interpreted in the same manner. However, in my opinion, both subsections must be interpreted narrowly as applying only to sentences imposed pursuant to federal legislation.

Contrary to what was said by counsel for the appellant, the provisions of the *Parole Act* do not support his interpretation. Indeed, counsel took for granted that the *Parole Act* applied to inmates serving "provincial sentences" in federal penitentiaries. That assumption, however, ignores the defi-

*détenus* [S.R.C. 1970, chap. P-2], prétendant qu'elle établissait clairement que les règles applicables aux peines imposées en vertu d'une loi provinciale et celles imposées en vertu d'une loi fédérale n'étaient pas entièrement distinctes.

Ces arguments ne me semblent pas bien fondés.

À mon avis, les deux jugements de la Cour supérieure invoqués par l'appelant sont des précédents peu convaincants. Ils contredisent la décision portée en appel ainsi qu'une autre décision de la Division de première instance, rendue dans l'affaire *Bedard c. Service correctionnel du Canada*.<sup>2</sup> Qui plus est, le seul motif qu'ont donné les juges qui ont prononcé ces jugements à l'appui d'une telle interprétation du paragraphe 659(2) est qu'une interprétation différente conduirait à des résultats injustes. Ce genre d'argument, comme celui qui est fondé sur la politique générale invoqué par l'appelant, pourrait entrer en ligne de compte dans l'interprétation de ce paragraphe si celui-ci était réellement obscur. Toutefois, ainsi que je le dirai un peu plus loin, ce n'est pas le cas.

Quant aux anomalies qui découleraient, selon l'avocat de l'appelant, d'une interprétation restrictive de ce paragraphe, elles ne résulteraient pas d'une telle interprétation mais plutôt de sa thèse en vertu de laquelle le paragraphe 659(4) devrait, en tout état de cause, s'appliquer aussi bien aux peines de nature fédérale que provinciale. Je reconnais que, si l'on donne au paragraphe 659(4) cette interprétation large, l'on doit interpréter le paragraphe 659(2) de la même façon. Toutefois, à mon avis, les deux paragraphes doivent être interprétés de façon stricte, c'est-à-dire comme ne s'appliquant qu'aux peines imposées en vertu de la législation fédérale.

Contrairement à ce qu'a affirmé l'avocat de l'appelant, les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* n'appuient pas son interprétation. Celui-ci a en effet tenu pour acquis que la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* s'appliquait aux détenus purgeant des

<sup>2</sup> [1984] 1 F.C. 193(T.D.).

<sup>2</sup> [1984] 1 C.F. 193 (1<sup>re</sup> inst.).

inition of the word "inmate" in that Act<sup>3</sup> and is also based on the further unwarranted assumption that subsection 659(4) applies to both provincial and federal sentences.

In my opinion, subsection 659(2) is clear and must be interpreted as applying only to sentences imposed pursuant to federal statutes. I base this conclusion on two considerations: first, section 659 is part of the *Criminal Code* and, second, it was enacted by a Parliament having a limited legislative competence.

Section 659 is part of the *Criminal Code* in which Parliament, in the exercise of its power under subsection 91(27) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1*)], has defined the various crimes and determined how they should be punished. It stands to reason that a provision which, like section 659, deals with sentencing applies to sentencing pursuant to the *Code* for offences under the *Code*. True, by reason of subsection 27(2) of the *Interpretation Act*,<sup>4</sup> the provisions of the *Code* are applicable to offences created by other federal enactments; however, it would require very clear language to extend the application of the sentencing provisions of the *Code* so as to make them applicable to sentences imposed under provincial enactments. In the absence of such clear language,

<sup>3</sup> *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 2 [as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 17(1); 1980-81-82-83, c. 110, s. 77]:

2. In this Act . . .

"inmate" means a person who is under a sentence of imprisonment imposed pursuant to an Act of Parliament or imposed for criminal contempt of court . . .

<sup>4</sup> *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2):

27. . . .

(2) All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of the *Criminal Code* relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment, except to the extent that the enactment otherwise provides.

[TRADUCTION] «peines provinciales» dans des pénitenciers fédéraux. Toutefois, cette présomption, en plus de ne tenir aucun compte de la définition du terme «détenu» contenue dans cette Loi<sup>3</sup>, se fonde sur une autre supposition injustifiée voulant que le paragraphe 659(4) s'applique à la fois aux peines provinciales et aux peines fédérales.

Je suis d'avis que le paragraphe 659(2) est clair et doit être interprété comme ne s'appliquant qu'aux peines imposées en vertu des lois fédérales. J'appuie cette conclusion sur deux motifs: tout d'abord, l'article 659 fait partie du *Code criminel*; et, en second lieu, cet article a été adopté par un Parlement dont la compétence législative est limitée.

L'article 659 fait partie du *Code criminel*, dans lequel le Parlement, dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)], a défini les différentes infractions criminelles et prévu les sanctions auxquelles elles donneront lieu. Il est logique qu'une disposition qui, comme l'article 659, traite de la détermination de la peine, s'applique aux peines imposées en vertu du *Code* pour des infractions prévues à ce *Code*. Il est vrai que, en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation*<sup>4</sup>, les dispositions du *Code* sont applicables aux actes criminels créés par d'autres textes législatifs fédéraux; toutefois, seul un libellé très précis permettrait d'étendre l'application des dispositions du *Code* relatives à la déter-

<sup>3</sup> *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 2 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 17(1); 1980-81-82-83, chap. 110, art. 77]:

2. Dans la présente loi . . .

«détenu» désigne une personne condamnée à une peine d'emprisonnement en vertu d'une loi du Parlement où à la suite d'un outrage au tribunal en matière pénale . . .

<sup>4</sup> *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2):

27. . . .

(2) Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.



I cannot interpret section 659 otherwise than as applying only to sentences pronounced pursuant to the *Criminal Code* or other federal statutes. On this point I fully agree with the Trial Judge.

The fundamental reason, however, why, in my opinion, the appellant's interpretation of subsection 659(2) must be rejected is that Parliament lacks the constitutional power to determine how and when a sentence of imprisonment imposed under a provincial statute must be served. Under sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*, the provincial legislatures as well as Parliament have the power to enact laws imposing penalties or punishments for the violation of their respective statutes. That power comprises the power to provide for sentences of imprisonment and determine how and when these sentences will be served. In my view, the power of Parliament to determine how sentences of imprisonment shall be served is ancillary to its power to enact laws providing for sentences of imprisonment. It follows that Parliament cannot regulate the manner in which a sentence of imprisonment imposed pursuant to a provincial statute shall be served any more than it can impose a penalty for the violation of such a statute.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Dealing with this constitutional aspect of the case, Rouleau J. has expressed the opinion that Parliament could regulate the manner in which "provincial sentences" should be served inasmuch as such an intrusion in the provincial sphere of jurisdiction was "truly necessary for the creation of a coherent, just and effective system of rules governing the serving of sentences in federal penitentiaries." I cannot agree with that view since I cannot conceive that it be necessary for Parliament to regulate the manner in which "provincial sentences" are to be served in order to completely regulate the manner in which "federal sentences" are to be served.

In this discussion, I have not mentioned subsection 91(28) of the *Constitution Act, 1867*, which gives Parliament the exclusive authority to legislate in relation to "The Establishment, Maintenance and Management of Penitentiaries", because, in my view, that authority clearly does not comprise the power to determine that sentences imposed under provincial statutes be served in federal penitentiaries rather than in provincial prisons established pursuant to subsection 92(6) of the *Constitution Act, 1867*.

mination de la peine aux sentences imposées en vertu de textes législatifs provinciaux. En l'absence de ces termes clairs, je ne puis interpréter l'article 659 autrement que comme ne s'appliquant qu'aux peines prononcées en vertu du *Code criminel* ou d'autres lois fédérales. Je souscris entièrement à l'opinion exprimée par le juge de première instance sur ce point.

Toutefois, la raison fondamentale pour laquelle, à mon avis, l'interprétation que donne l'appelant au paragraphe 659(2) doit être rejetée est que le pouvoir de déterminer de quelle façon et à quel moment une peine d'emprisonnement imposée en vertu d'une loi provinciale doit être purgée n'a pas été conféré au Parlement par la Constitution. En vertu des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les législatures provinciales, aussi bien que le Parlement, possèdent le pouvoir d'adopter des mesures législatives sanctionnant la violation de leurs lois respectives. Ce pouvoir comprend celui de prévoir des peines d'emprisonnement et de déterminer de quelle façon et à quel moment ces peines seront purgées. Selon moi, le pouvoir du Parlement de déterminer de quelle façon les peines d'emprisonnement seront purgées est accessoire à son pouvoir d'adopter des lois prévoyant de telles peines. Il s'ensuit que le Parlement ne peut pas plus régir la façon dont une peine d'emprisonnement imposée en vertu d'une loi provinciale sera purgée qu'il ne peut imposer de peine pour la violation d'une telle loi<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Le juge Rouleau, traitant de l'aspect constitutionnel de cette affaire, a exprimé l'avis que le Parlement pouvait valablement régir la manière dont les «peines provinciales» devaient être purgées pourvu qu'une telle intrusion dans le domaine de compétence des provinces soit «vraiment nécessaire pour la création d'un système de règles cohérent, juste et efficace régissant des peines purgées dans les pénitenciers fédéraux». Je ne puis souscrire à cette opinion puisqu'il m'est impossible de concevoir que le Parlement doive régler la façon dont les «peines provinciales» doivent être purgées afin de régler de manière complète la manière dont les «peines fédérales» doivent être purgées.

Si, dans cette analyse, je n'ai pas mentionné le paragraphe 91(28) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère au Parlement le pouvoir exclusif de légiférer relativement à «l'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers», c'est parce qu'il me semble clair que le Parlement ne peut, en vertu de cette compétence, décider que des peines imposées en vertu de lois provinciales seront purgées dans des pénitenciers fédéraux plutôt que dans des prisons provinciales établies conformément au paragraphe 92(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Counsel for the appellant also raised in support of the appeal an argument that he had not advanced in first instance. He invoked the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)] and argued that subsection 659(2), as interpreted by the Trial Division, violates the appellant's rights under sections 7, 9 and 15 of the Charter. That argument, however, was based on the assumption that subsection 659(4) applied to both "federal" and "provincial" sentences. As I have already said that this assumption is unjustified, it is unnecessary to give any further consideration to the argument.

I would dismiss the appeal with costs.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of my brothers Pratte and Hugessen J.J., respectively. I agree with Mr. Justice Hugessen when he says that "As a matter of straightforward statutory interpretation and absent any questions of *vires* arising from the distribution of legislative powers under our federal system of government, I would have thought that it was clear that the foregoing provisions [section 659] applied squarely to the facts of the appellant's case." His conclusion arising from his analysis of the section, in that context, is both logical and compelling. However, that interpretation cannot prevail unless Parliament has the constitutional power to regulate the manner whereby sentences are served for convictions for offences against provincial statutes.

I do not see that Parliament's power to legislate respecting penitentiaries must include the power to define what a penitentiary is. Parliament's jurisdiction over penitentiaries, by historical custom or convention, contemplates a place for service of a sentence of two years or more. In my view, Parliament's power to legislate with respect to penitentiaries must, in the context of 1867 and still more so today, include the power to legislate as to who shall be imprisoned therein without regard to the legislative source under which the sentences of imprisonment was imposed.

L'avocat de l'appellant a également soutenu en appel un argument qu'il n'avait pas présenté en première instance. Il a invoqué la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)], prétendant que le paragraphe 659(2), interprété comme il l'est par la Division de première instance, viole les droits que garantissent à l'appellant les articles 7, 9 et 15 de la Charte. Cet argument était toutefois fondé sur la supposition voulant que le paragraphe 659(4) s'appliquât à la fois aux peines «fédérales» et aux peines «provinciales». Ayant déjà dit que cette supposition n'était pas justifiée, il n'est pas nécessaire que j'examine davantage cet argument.

Je rejetterais l'appel avec dépens.

\* \* \*

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

LE JUGE URIE: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mes collègues, le juge Pratte et le juge Hugessen. Je souscris à l'opinion du juge Hugessen selon laquelle «Si l'on s'en tient à une interprétation directe de la Loi, sans faire entrer en jeu les questions de compétence reliées à l'attribution des pouvoirs législatifs dans notre régime fédéral, il me semblerait évident que les dispositions qui précèdent [article 659] s'appliquent parfaitement à la situation dans laquelle se trouve l'appellant.» La conclusion qu'il tire aux termes de cette analyse est, dans un tel contexte, à la fois logique et obligatoire. Cette interprétation ne peut toutefois prévaloir que si le Parlement possède la compétence constitutionnelle pour régir la manière dont seront purgées les peines qui sanctionnent les condamnations visant des infractions prévues dans des lois provinciales.

Je ne suis pas d'avis que le pouvoir du Parlement de légiférer en ce qui concerne les pénitenciers implique celui de définir ce qui constitue un pénitencier. Par l'effet de la coutume ou de la convention historique, la compétence du Parlement sur les pénitenciers vise les endroits où sont purgées des peines de deux ans ou plus. À mon sens, la compétence législative que possède le Parlement relativement aux pénitenciers implique, dans le contexte de 1867 et encore davantage dans le contexte actuel, le pouvoir de déterminer quels détenus y seront emprisonnés et ce, sans égard à l'origine législative des dispositions en vertu desquelles leur peine a été imposée.

In amplification of that view, as I see it, Parliament's jurisdiction over penitentiaries includes within its limits power over any person who, by reason of a sentence imposed for conviction of an offence, whether of provincial or federal origin, is incarcerated in a penitentiary. That power must surely include not only the physical custody and well-being of such person but the ability and obligation to accept committal orders relating to terms of imprisonment arising from offences contrary to provincial statutes. More simply put, it seems to me that the federal jurisdiction extends to the control and treatment of any person serving a sentence in a penitentiary.

I would dispose of the appeal in the manner contemplated by Mr. Justice Hugessen in his reasons for judgment.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HUGESSEN J.: This case raises the broad issue as to whether a person serving time in a federal penitentiary for an offence under the *Criminal Code* must wait until his release from the penitentiary to serve sentences which have been imposed upon him for breach of provincial statutes. More narrowly, it raises the question as to whether penitentiary authorities can refuse to accept warrants of committal for provincial offences in respect of a person already in their custody under a warrant of committal for a criminal offence. However one chooses to put the question, the judgment under appeal answered it affirmatively. In my view, it was wrong to do so.

The facts of the matter can be very shortly stated. On January 31, 1980, the appellant, having been convicted of a number of serious crimes, was sentenced by the Supreme Court of Ontario to prison terms totalling twelve years. Pursuant to law, he was conveyed to the penitentiary to serve those terms. Prior to the imposition of those sentences, a justice of the peace had imposed on the appellant twenty-four sentences totalling sixty-six

À cette opinion, j'ajouterais qu'à mon avis la compétence du Parlement sur les pénitenciers comprend, dans le cadre de ses limites, le pouvoir de légiférer relativement à toute personne incarcérée dans un pénitencier pour y purger une peine, peu importe que l'infraction sanctionnée soit d'origine fédérale ou provinciale. Ce pouvoir doit certainement s'étendre non seulement à la garde et au bien-être physiques de cette personne, mais encore à la capacité et à l'obligation d'accepter les mandats de dépôt relatifs aux peines d'emprisonnement sanctionnant des infractions aux lois provinciales. Plus simplement, je suis d'avis que le champ de la compétence fédérale s'étend au contrôle et au traitement de toute personne purgeant une peine dans un pénitencier.

Je déciderais de cet appel ainsi que le propose le juge Hugessen dans ses motifs de jugement.

\* \* \*

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

LE JUGE HUGESSEN: Le litige en l'espèce soulève la question générale de savoir si une personne qui purge une peine dans un pénitencier fédéral pour une infraction prévue au *Code criminel* doit attendre sa mise en liberté du pénitencier pour purger des peines lui ayant été imposées pour violation de lois provinciales. De façon plus restreinte, il se pose la question de savoir si les autorités pénitentiaires peuvent refuser d'accepter les mandats de dépôt relatifs à des infractions provinciales lancés contre une personne se trouvant déjà sous leur garde en vertu d'un mandat de dépôt concernant une infraction criminelle. Que la question soit formulée de façon large ou restreinte, le jugement porté en appel a décidé que la réponse devait être affirmative. À mon avis, cette conclusion est erronée.

Les faits peuvent être exposés de façon très succincte. Le 31 janvier 1980, l'appellant, ayant été trouvé coupable de plusieurs crimes graves, a été condamné par la Cour suprême de l'Ontario à des peines d'emprisonnement d'une durée totale de douze ans. Conformément à la loi, il a été conduit dans un pénitencier pour purger ces peines. Avant l'imposition de ces peines, un juge de paix avait infligé à l'appellant vingt-quatre peines totalisant

days imprisonment for fine defaults resulting from parking by-law contraventions in the city of Toronto. Subsequent to the date of the *Criminal Code* sentences, a further eight sentences totalling nineteen days were imposed by a justice of the peace, also in respect of fine defaults. While the appellant was in the penitentiary serving his *Criminal Code* sentences, a police officer attempted to execute the thirty-two warrants of committal arising from these fine defaults but the officials at the penitentiary refused to accept them. The appellant then brought these proceedings in the Trial Division for a declaration that he is entitled to have the unexecuted provincial warrants received by the penitentiary officials so that he might serve his provincial sentences there. He also seeks a declaration that he is entitled to have his provincial sentences served concurrently with his *Criminal Code* sentences. It is from the dismissal of his action by the Trial Division that the present appeal is brought.

I start from the proposition, which I believe to be self-evident, that the criminal justice system in each province of Canada is fundamentally unitary. While both levels of government can create offences and prescribe punishments, we do not, as some countries do, have separate and distinct federal and provincial systems of police, prosecutors, courts and prisons, operating in parallel. Federal crimes are frequently, indeed usually, investigated by provincial police (or, which is the same thing, federal police under contract to the province) and their prosecution is usually under the direction of provincial attorneys general. The courts of criminal jurisdiction are invariably of provincial creation, although some are presided over by judges who are federally appointed. Pre-sentence reports are prepared, and probation orders supervised, by provincial probation officers. Provincial prisons are filled with persons serving sentences for federal crimes. When released on parole or mandatory

soixante-six jours de prison pour défaut de paiement d'amendes imposées pour contraventions au règlement sur le stationnement de la ville de Toronto. Après la date à laquelle les peines relatives aux infractions au *Code criminel* ont été infligées, un juge de paix a imposé à l'appelant huit autres peines d'une durée totale de dix-neuf jours qui, elles aussi, se rapportaient au défaut de paiement d'amendes. Pendant que l'appelant purgeait au pénitencier ses peines imposées en vertu du *Code criminel*, un agent de police a tenté d'exécuter les trente-deux mandats de dépôt relatifs au défaut de paiement des contraventions en question, mais il s'est heurté au refus des fonctionnaires du pénitencier de les accepter. L'appelant a alors intenté la présente poursuite devant la Division de première instance, pour obtenir un jugement déclaratoire portant qu'il avait droit à ce que les mandats provinciaux non exécutés soient reçus par les fonctionnaires du pénitencier afin qu'il puisse purger à cet endroit les peines qui lui ont été imposées en vertu de lois provinciales. Il a demandé également un jugement déclaratoire portant qu'il a le droit de purger les peines qui lui ont été imposées en vertu de lois provinciales concurrentement avec les peines imposées en vertu du *Code criminel*. L'appel en l'espèce est interjeté du jugement de la Division de première instance rejetant cette action.

Je procède selon la proposition, évidente en soi, me semble-t-il, qui veut que le système de justice criminelle de chaque province du Canada soit fondamentalement unitaire. Bien que les deux niveaux de gouvernement puissent créer des infractions et prescrire des peines, notre police, nos procureurs de la Couronne, nos tribunaux et nos prisons, contrairement à ce qui est le cas dans certains pays, ne relèvent pas de systèmes fédéral et provinciaux distincts, séparés et fonctionnant de façon parallèle. Les enquêtes portant sur des infractions criminelles créées par le gouvernement fédéral sont souvent, et même habituellement, menées par la police provinciale (ou, ce qui revient au même, par la police fédérale travaillant à contrat pour une province), et les poursuites relatives à ces infractions relèvent ordinairement des procureurs généraux des provinces. Les cours de juridiction criminelle sont toujours établies par les gouvernements provinciaux, même si certaines de celles-ci sont

supervision, they are supervised by federal parole officers.

The Constitution divides jurisdiction over corrections much as it does over courts, that is to say horizontally rather than vertically. Head 28 of section 91 allows Parliament to legislate with respect to "Penitentiaries". Head 6 of section 92 gives the provinces power over "Public and Reformatory Prisons".

There is no indication as to how one is to distinguish between a prison and a penitentiary. The *Shorter Oxford Dictionary* defines a penitentiary as

"a reformatory prison; a house of correction".

If that definition were taken at its face value, it would support the view that in Canada we have parallel criminal justice or, at any event, correctional systems. If that were so, of course, Parliament could not order that persons convicted of federal crimes should be committed to provincial prisons. I have already indicated that that is not the case. Indeed, Parliament's power to provide for punishment of federal crimes by imprisonment in provincial institutions was early established: see *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24.

Only history can tell us what the framers of the *British North America Act, 1867* had in mind in 1867 when they spoke of penitentiaries. It is not difficult to find that history. It demonstrates that, from as early as 1842, the Province of Canada had established a penitentiary. [*An Act for better proportioning the punishment to the offence, in cer-*

présidées par des juges nommés par le gouvernement fédéral. Les agents de probation provinciaux préparent les rapports pré-sentenciels et voient à l'application des ordonnances de probation. Les prisons provinciales sont remplies de détenus purgeant des peines imposées pour des infractions criminelles fédérales. Lorsque ceux-ci sont mis en liberté conditionnelle ou libérés sous surveillance obligatoire, c'est aux agents fédéraux de libérations conditionnelles qu'est confiée leur surveillance.

La Constitution partage la compétence relative aux corrections un peu de la même façon qu'elle le fait en ce qui concerne les cours, c'est-à-dire de façon horizontale plutôt que verticale. Le paragraphe 28 de l'article 91 permet au Parlement de légiférer relativement aux «pénitenciers». Le paragraphe 6 de l'article 92 confère aux provinces le pouvoir de faire des lois relatives aux «prisons publiques et . . . maisons de correction».

Rien n'indique la distinction à établir entre une prison et un pénitencier. Le *Shorter Oxford Dictionary* définit le terme «penitentiary» (pénitencier) de la manière suivante:

[TRADUCTION] «une maison de réforme; une maison de correction».

Cette définition, à première vue, semblerait appuyer l'opinion voulant que nous ayons au Canada des systèmes de justice criminelle ou, à tout le moins, des systèmes correctionnels parallèles. Il est évident que, si c'était le cas, le Parlement ne pourrait ordonner que les personnes déclarées coupables d'infractions criminelles fédérales soient envoyées dans des prisons provinciales. J'ai déjà indiqué qu'il en allait tout autrement. En effet, le pouvoir du Parlement de prescrire que les peines relatives à des infractions criminelles fédérales seront purgées dans des établissements provinciaux a été établi très tôt: voir *In re New Brunswick Penitentiary* (1880), [1875-1906] Cout. S.C. 24.

Seule l'histoire peut nous renseigner sur le sens que les rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* prêtaient en 1867 au mot «pénitenciers». Cette histoire est facile à retracer. Elle révèle que l'établissement d'un pénitencier par la Province du Canada remonte à aussi loin que 1842. L'*Acte pour mieux proportionner le châti-*

tain cases, and for purposes therein mentioned, S.C. 1842], c. 5, provides, in section III, that for any offence for which

III.] ... the offender may on conviction be punished by imprisonment for such term as the Court shall award, or for any term exceeding two years, such imprisonment, if awarded for a longer term than two years, shall be in the Provincial Penitentiary.

The nearest thing to a definition of a penitentiary in the pre-Confederation period appears in a statute of 1851 ([*An Act for the better Management of the Provincial Penitentiary*, S.C. 1851], c. 2, section II):

II. ... That the said Provincial Penitentiary shall be maintained as a Prison for the confinement and reformation of persons, male and female, lawfully convicted of crime before the duly authorized legal Tribunals of this Province, and sentenced to confinement therein, for a term not less than two years; and whenever any offender convicted after this Act shall come into effect, shall be punishable by imprisonment, such imprisonment shall, if it be for two years or any longer term, be in the Provincial Penitentiary . . . .

Substantially the same words appear immediately after Confederation in a statute of 1869 ([*An Act respecting Procedure in Criminal Cases, and other matters relating to Criminal Law*, S.C. 1869], c. 29, section 96):

96. Each of the Penitentiaries in Canada shall be maintained as a Prison for the confinement and reformation of persons, male and female, lawfully convicted of crime before the Courts of Criminal Jurisdiction of that Province for which it is appointed to be the Penitentiary, and sentenced to confinement for life or for a term not less than two years; and whenever any offender is punishable by imprisonment, such imprisonment, if it be for life or for two years or any longer term, shall be in the Penitentiary . . . .

Thus, at the time of the passage of the *British North America Act, 1867*, a penitentiary was understood to be a prison to which persons serving sentences of two years or more were sent. The length of the sentence was the sole distinguishing feature; neither the nature of the institution nor the character of the crimes for which the sentence was awarded played any role in the determination of who should go to a penitentiary.

It is against that background that Parliament has enacted section 659 of the *Criminal Code*. It provides as follows:

ment à l'Offense, en certains cas, S.C. 1842], chap. 5, prévoit, à son article III, que pour toute offense pour laquelle

III.] ... le délinquant pourra, ... être puni, sur conviction, par un emprisonnement pour tel tems que la Cour ordonnera, ou pour aucun terme excédant deux ans; et si cet emprisonnement est ordonné pour un terme excédant deux ans, ce sera dans le Pénitencier Provincial.

C'est dans une loi de 1851 ([*Acte pour mieux régler et administrer le pénitencier provincial*, S.C. 1851], chap. 2, article II) que l'on trouve le texte de la période précédant la Confédération qui se rapproche le plus d'une définition du terme «pénitencier»:

II. ... que le dit pénitencier provincial sera maintenu et considéré comme une prison pour détenir et réformer les mœurs des hommes et des personnes du sexe qui seront légalement convaincus de quelque crime devant les tribunaux légalement constitués de cette province, et condamnés à y être détenus pour une période de temps de pas moins de deux années; et chaque fois qu'une personne convaincue de quelque crime, après que cet acte aura pris force de loi, sera punie de l'emprisonnement, tel emprisonnement, s'il est pour deux ans ou une plus longue période de temps, aura lieu dans le pénitencier provincial . . . .

Une loi immédiatement postérieure à la Confédération, qui figure dans les statuts de 1869 ([*Acte concernant la Procédure dans les causes criminelles ainsi que certaines autres matières relatives à la loi criminelle*, S.C. 1869], chap. 29, article 96), reproduit substantiellement ces mêmes termes:

96. Chaque pénitencier en Canada sera maintenu comme prison pour détenir et reformer les personnes, hommes et femmes, légalement convaincus de quelque crime devant les cours ayant juridiction criminelle dans la province dont il est le pénitencier, et condamnées à l'incarcération pour la vie, ou pour une période de pas moins de deux ans; et chaque fois qu'un délinquant est passible de l'emprisonnement, tel emprisonnement, s'il est pour la vie, ou pour deux ans, ou pour un plus long terme, aura lieu dans le pénitencier . . . .

Ainsi, au moment de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, on entendait par pénitencier une prison à laquelle étaient envoyées les personnes purgeant des peines de deux ans ou plus. La durée des peines qui y étaient purgées constituait le seul critère pertinent; ni le genre de l'établissement ni la nature des infractions criminelles que sanctionnait la peine d'emprisonnement ne servaient à déterminer quels prisonniers seraient envoyés au pénitencier.

C'est dans un tel contexte que le Parlement a adopté l'article 659 du *Code criminel*. Cet article prévoit:

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

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

shall be sentenced to imprisonment in a penitentiary.

(2) Where a person who is sentenced to imprisonment in a penitentiary is, before the expiration of that sentence, sentenced to imprisonment for a term of less than two years, he shall be sentenced to and shall serve that term in a penitentiary, but if the previous sentence of imprisonment in a penitentiary is set aside, he shall serve that term in accordance with subsection (3).

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

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

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

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

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

(7) For the purposes of subsection (3) "penitentiary" does not, until a day to be fixed by proclamation of the Governor in Council, include the penitentiary mentioned in section 82 of the

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

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

doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier.

(2) Lorsqu'une personne condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier est, avant l'expiration de cette sentence, condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans, elle doit être condamnée et purger cette dernière sentence dans un pénitencier mais si la sentence antérieure d'emprisonnement dans un pénitencier est annulée, elle doit purger l'autre conformément au paragraphe (3).

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

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

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

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

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

(7) Pour l'application du paragraphe (3), le terme «pénitencier» ne comprend pas, avant une date à fixer par proclamation du gouverneur en conseil, le pénitencier mentionné à l'article

*Penitentiary Act*, chapter 206 of the Revised Statutes of Canada, 1952.

As a matter of straightforward statutory interpretation and absent any questions of *vires* arising from the distribution of legislative powers under our federal system of government, I would have thought that it was clear that the foregoing provisions applied squarely to the facts of the appellant's case. In particular, the plain wording of subsection 659(2) would seem to govern the case. The appellant is a person "sentenced to imprisonment in a penitentiary"; "before the expiration of that sentence", he has been "sentenced to imprisonment for a term of less than two years". The subsection requires that he "shall serve that term in a penitentiary".

There is nothing in subsection 659(2) to indicate that it is limited in its reach to sentences imposed for breach of federal statutes. Furthermore, when it is read against the historical and constitutional background which I have attempted to sketch above, it seems to me that it cannot be so limited. Indeed to do so on the grounds of a perceived absence of federal legislative power to deal with persons who are serving provincial as well as federal sentences leads to the most astonishing results. If the appellant cannot serve his provincial sentences in the penitentiary (I leave aside for the moment the question whether he can do so concurrently with his *Criminal Code* sentences), he will, upon his release from the penitentiary on parole or mandatory supervision, be subject to immediate rearrest. He could then presumably be conveyed to a provincial prison. The result, as it seems to me, would be the frustration and indeed the negation of the whole federal system of parole and mandatory supervision.

If, of course, subsection 659(2) does not envisage provincial offences, then presumably the same is true of subsection 659(4). It will be recalled that some of appellant's provincial sentences were imposed prior to the date of his *Criminal Code* sentences although none of the warrants were executed before that date. Suppose some of them had been executed, so that the appellant, while under-

82 de la *Loi sur les pénitenciers*, chapitre 206 des Statuts révisés du Canada de 1952.

Si l'on s'en tient à une interprétation directe de la Loi, sans faire entrer en jeu les questions de compétence reliées à l'attribution des pouvoirs législatifs dans notre régime fédéral, il me semble évident que les dispositions qui précèdent s'appliquent parfaitement à la situation dans laquelle se trouve l'appelant. Plus particulièrement, le libellé explicite du paragraphe 659(2) semblerait applicable à l'espèce. En effet, l'appelant est une personne «condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier»; «avant l'expiration de cette sentence», il a été «condamné [...] à un emprisonnement de moins de deux ans». Ce paragraphe dit qu'il doit «purger cette dernière sentence dans un pénitencier».

Rien n'indique au paragraphe 659(2) que le champ d'application de cette disposition se limite aux peines imposées pour des contraventions à des lois fédérales. D'ailleurs, si l'on interprète ce paragraphe en tenant compte du contexte historique et constitutionnel que j'ai tenté de faire ressortir plus haut, il me semble que sa portée ne peut être limitée de la sorte. Une telle limitation, fondée sur ce qui serait l'absence de compétence législative du gouvernement fédéral à l'égard des personnes purgeant des peines provinciales aussi bien que fédérales, conduit à des résultats des plus étonnants. L'appelant, s'il ne peut purger ses peines provinciales au pénitencier (pour le moment, je laisse en suspens la question de savoir s'il peut les purger concurremment avec les peines imposées en vertu du *Code criminel*), sera susceptible d'être remis sous arrêt dès sa mise en liberté du pénitencier en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire. On doit présumer qu'il pourrait alors être conduit dans une prison provinciale. Selon moi, l'ensemble du régime fédéral des libérations conditionnelles et de la surveillance obligatoire s'en trouverait contrecarré et même nié.

Si le paragraphe 659(2) ne concerne pas les infractions provinciales, l'on doit évidemment présumer qu'il en est de même pour le paragraphe 659(4). Rappelons que certaines des peines infligées à l'appelant pour des infractions provinciales l'ont été avant la date d'imposition des peines relatives aux infractions au *Code criminel* bien qu'aucun des mandats n'ait été exécuté avant cette



going trial, was at the same time serving his provincial sentences. What would then happen upon the imposition of his *Criminal Code* sentences if subsection 659(4) was not applicable? Would the provincial authorities refuse to transfer him to the penitentiary until they had finished with him? If they did not refuse, would the unexpired portion of his provincial sentences then be in a sort of limbo until such time as his *Criminal Code* sentences had been served, subject to being revived many years later upon his release from the penitentiary? The record does not reveal whether the appellant was on remand prior to his trial and conviction for the *Criminal Code* offences. Such pretrial detention is, of course, authorised under Part XIV of the *Criminal Code*. Would such detention also have the effect of suspending any provincial sentences which the appellant might then be serving?

The foregoing questions illustrate what is to me a fundamental flaw in giving a restrictive interpretation to the scope of section 659: the fate of persons such as the appellant who are subject to both federal and provincial sentences will be determined either by hazard or, what is worse, by arbitrary authority. The cases of *Bedard v. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (Québec S.C., unreported decision of November 2, 1983, File No. 500-36-525-835) and *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (Que. S.C.) are good examples. This case is another.

To arrive at such results by a reading of a constitutional division of legislative power which is not imposed by the very words of the Constitution Act and is indeed contrary to the historical practice is, I believe, unjustified. In my opinion, Parliament's power to legislate with respect to penitentiaries must include the power to define what is a

date. Supposons que certains de ceux-ci aient été exécutés, et que l'appelant ait purgé ses peines provinciales en même temps qu'il subissait son procès. Si le paragraphe 659(4) n'était pas applicable à ces dernières peines, qu'arriverait-il au moment de l'imposition à l'appelant des peines fondées sur le *Code criminel*? Les autorités provinciales refuseraient-elles de le transférer au pénitencier jusqu'à ce qu'elles en aient terminé avec lui? Si elles ne refusaient pas de le faire, l'application de la partie des peines provinciales qu'il lui reste à purger serait-elle en quelque sorte suspendue jusqu'à ce que les peines qui lui ont été imposées en vertu du *Code criminel* aient été purgées, pour pouvoir être reprise, plusieurs années tard, dès sa libération du pénitencier? Le dossier ne révèle pas si l'appelant avait été placé en détention préventive avant de subir son procès et d'être condamné relativement aux infractions fondées sur le *Code criminel*. Cette détention préventive est, évidemment, autorisée en vertu de la Partie XIV du *Code criminel*. Une telle détention aurait-elle aussi pour effet de suspendre l'application de toute peine provinciale que l'appelant pourrait être en train de purger?

Les questions qui précèdent illustrent ce qui m'apparaît être le vice fondamental d'une interprétation restrictive du champ d'application de l'article 659: le sort des personnes comme l'appelant, à qui ont été infligées à la fois des peines fédérales et des peines provinciales, serait réglé par le hasard ou, pis encore, par un exercice arbitraire d'autorité. Les affaires *Bedard c. Directeur du Centre de Détention de Montréal* (C.S. du Québec, décision non publiée en date du 2 novembre 1983, n° de greffe 500-36-525-835) et *Durand c. Forget* (1980), 24 C.R. (3d) 119 (C.S. Qc) constituent à cet égard de bons exemples. Le litige en l'espèce en est un autre.

À mon avis, une interprétation de la répartition constitutionnelle des pouvoirs législatifs qui conduit à de tels résultats alors qu'elle n'est pas imposée par les termes mêmes de la Loi constitutionnelle et qu'elle va à l'encontre de la pratique historique, est mal fondée. À mon sens, la compétence législative que possède le Parlement relative-

penitentiary.<sup>6</sup> Such definition has, since earliest times, been in terms of the length of the sentence to be served without regard to the legislative source under which it was imposed.

Furthermore, the federal definition of a penitentiary is not incompatible with the applicable Ontario provincial legislation. Section 23 of the *Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219, reads:

23. If in an Act a person is directed to be imprisoned or committed to prison, the imprisonment or committal shall, if no other place is mentioned or provided by law, be in or to the correctional institution of the locality in which the order for the imprisonment is made or, if there be no correctional institution there, then in or to the correctional institution that is nearest to such locality. (Emphasis added.)

I can see no reason why the underlined words are not apt to envisage valid federal legislation requiring certain sentences to be served in a penitentiary.

In this respect, the present case differs markedly from those dealing with the right of the federal power to appoint prosecuting authorities in certain cases (*R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, [1983] 2 S.C.R. 206). There, the impugned federal legislation, which was ultimately held to be valid, sought to introduce a degree of parallelism into a criminal justice system which I have previously described as fundamentally unitary. Here, the federal and provincial legislation are not in conflict and the former, on its plain reading, supports the unitary view. While in no way determinative of the constitutional issue, it is

<sup>6</sup> See *Canadian Pioneer Management Ltd. et al. v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al.*, [1980] 1 S.C.R. 433, at page 469:

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

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

ment aux pénitenciers implique le pouvoir de définir ce qui constitue un pénitencier<sup>6</sup>. Cette définition, depuis les époques les plus anciennes, s'est faite en fonction de la durée de la peine à être purgée, sans égard à l'origine législative des dispositions en vertu desquelles cette peine avait été imposée.

De plus, la définition fédérale d'un pénitencier n'est pas incompatible avec la législation ontarienne qui s'applique en la matière. L'article 23 de la *Loi d'interprétation*, R.S.O. 1980, chap. 219, est ainsi libellé:

23. Quand une loi prévoit l'incarcération ou la détention en prison, celle-ci se fait à la maison de correction de la localité où l'ordre d'emprisonnement a été prononcé si la loi n'indique ni ne prévoit d'autre endroit. En l'absence de maison de correction dans cette localité, elle se fait à la maison la plus proche. (C'est moi qui souligne.)

Je ne vois pas pourquoi les termes soulignés ne pourraient viser une législation fédérale valide imposant certaines peines devant être purgées dans un pénitencier.

À cet égard, l'affaire en l'espèce se distingue nettement de celles où il est question du droit du gouvernement fédéral de choisir l'autorité qui sera chargée des poursuites (*R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Liée et autre*, [1983] 2 R.C.S. 206). Dans ces affaires, la loi fédérale attaquée, qui a ultimement été déclarée valide, cherchait à établir un certain parallélisme à l'intérieur de notre système de justice criminelle, dont j'ai déjà dit qu'il était fondamentalement unitaire. En l'espèce, la loi fédérale et la loi provinciale n'entrent pas en conflit et la première, interprétée littéralement, appuie la thèse du système

<sup>6</sup> Voir *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres*, [1980] 1 R.C.S. 433, à la page 469:

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

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

at least interesting that, although duly notified under Rule 1101 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], no provincial Attorney General has appeared to suggest that the federal legislation is *ultra vires*.

Finally, with respect to this aspect of the matter I would observe that there is no reported case that I know of or that the parties were able to cite which holds that federal legislation regarding admission to penitentiaries is limited to legislation concerning persons who are exclusively serving sentences for breaches of federal law. I do, however, find support for the view I have taken in Hogg, P.W., *Constitutional Law of Canada*, Second Edition, 1985, at page 435:

It is possible for a conviction under provincial law to lead to a sentence in a federal penitentiary, but it is unusual for a provincial statute to authorize a sentence as long as two years and very unusual for such a sentence actually to be imposed.

I conclude, for the foregoing reasons, that the appellant is entitled to serve his sentences of imprisonment for provincial fine defaults in the penitentiary. Nothing in the applicable legislation or in the Constitution Act itself authorised the officials in charge of that type of prison called a penitentiary to refuse to accept valid judicial warrants of committal which competent provincial authorities sought to deliver to them with respect to a person already lawfully in their custody.

There remains for decision the appellant's request that his provincial sentences be served concurrently with his federal sentences. This is a question of the calculation of sentence time and not of the definition of who shall serve time in a penitentiary. It is accordingly, in my view, exclusively a matter for the provincial legislature which has created the offences and provided for the punishment. In Ontario, the rule with respect to multiple sentences is that they shall be consecutive unless otherwise ordered. Section 65 of the *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400, reads as follows:

unitaire. Bien que cela ne règle aucunement la question constitutionnelle, il est tout de même intéressant de noter qu'aucun des procureurs généraux des provinces, à qui pourtant l'avis prévu à la Règle 1101 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] a été dûment adressé, n'a comparu pour prétendre que la loi fédérale est *ultra vires*.

Finalement, en ce qui regarde cet aspect de la question, je souligne qu'aucune décision que je connaisse ou que les parties ont pu citer ne conclut que les lois fédérales relatives à l'incarcération des prisonniers dans les pénitenciers visent uniquement les personnes purgeant des peines qui sanctionnent des infractions à des lois fédérales. Par contre, le point de vue que j'ai adopté est appuyé par P.W. Hogg, dans *Constitutional Law of Canada*, deuxième édition, 1985, à la page 435:

[TRADUCTION] Il est possible qu'une condamnation prononcée conformément à une loi provinciale entraîne une peine qui doit être purgée dans un pénitencier fédéral, mais il est inhabituel qu'une loi provinciale autorise l'imposition d'une peine d'une durée allant jusqu'à deux ans, et il est rare qu'une telle peine soit effectivement infligée.

Pour les motifs qui précèdent, je conclus que l'appelant a le droit de purger dans un pénitencier fédéral les peines d'emprisonnement qui lui ont été imposées pour défaut de paiement des amendes provinciales. Rien dans la législation applicable ou dans la Loi constitutionnelle elle-même n'autorisait les fonctionnaires responsables d'une prison appartenant à la catégorie des pénitenciers à refuser d'accepter les mandats de dépôt judiciaires valides que des autorités provinciales compétentes cherchaient à leur délivrer à l'égard d'une personne se trouvant légitimement sous leur garde.

Il reste à décider si la demande de l'appelant de purger ses peines provinciales concurrentement avec ses peines fédérales doit être accueillie. Ce problème ressortit au calcul de la durée des peines plutôt qu'aux critères servant à déterminer si une personne purgera sa peine dans un pénitencier. En conséquence, je suis d'avis que cette question relève exclusivement de la législature provinciale qui a créé les infractions concernées et prévu leur punition. En Ontario, la règle relative aux peines multiples veut qu'elles soient purgées consécutivement à moins qu'il ne soit ordonné autrement. L'article 65 de la *Loi sur les infractions provinciales*, R.S.O. 1980, chap. 400, est ainsi libellé:

65. Where a person is subject to more than one term of imprisonment at the same time, the terms shall be served consecutively except in so far as the court has ordered a term to be served concurrently with any other term of imprisonment.

I can see no reason why this section should not be given its full effect in the appellant's case.

I would allow the appeal, set aside the judgment appealed from and declare that the appellant is entitled to have unexecuted warrants of committal issued under provincial law received by the Correctional Service of Canada and duly executed and to serve all sentences therefor consecutively to the sentences that he is presently serving under the *Criminal Code*.

I would allow the appellant his costs throughout.

65. Quiconque doit purger plus d'une peine d'emprisonnement en même temps les purge l'une après l'autre, sauf si la cour ordonne qu'une peine soit purgée concurremment avec une autre.

a Aucun motif ne me semble justifier de ne pas donner son plein effet à cet article en ce qui concerne l'appelant.

b J'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement porté en appel et je déclarerais que l'appelant a droit à ce que les mandats de dépôt non exécutés qui ont été délivrés conformément à la loi provinciale soient reçus par le Service correctionnel du Canada et dûment exécutés, et que toutes les peines relatives à ces mandats ainsi que les peines qu'il purge actuellement pour des infractions au *Code criminel* seront purgées consécutivement.

c J'adjugerais à l'appelant ses dépens devant toutes les cours.