

**Ontario Home Builders' Association,
Humber Green Estates Ltd. and Butternut
Grove Homes Inc.** *Appellants*

v.

**The York Region Board of Education, the
York Region Roman Catholic Separate
School Board and the Attorney General for
Ontario** *Respondents*

and

**The Attorney General of Quebec, the
Attorney General of British Columbia, the
Ontario Public School Boards' Association,
the Ontario Separate School Trustees'
Association, Carlota Guzman, Tony
Ciccone, Charlotte Pope and Doris
Seto** *Interveners*

INDEXED AS: ONTARIO HOME BUILDERS' ASSOCIATION v.
YORK REGION BOARD OF EDUCATION

File No.: 24085.

1995: October 10, 11; 1996: August 22.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and
Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Constitutional law — Division of powers — Charter of Rights — Indirect taxation — Regulatory scheme affecting land development in order to finance new capital costs for schools necessitated by new development — Monies placed in common account and available to public and separate school boards — Whether charges an indirect tax — Whether charges prejudicially affecting a right or privilege with respect to denominational schools — Whether impugned provisions infringing s. 2(a) Charter right to freedom of religion and s. 15(1) Charter right of equality — If so, whether saved under s. 1 — Act to restore to Roman Catholics in Upper Canada certain rights in respect to Separate Schools, S. Prov. C. 1863, 26 Vict., c. 5 ("Scott Act"), ss. 14, 20 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(a), 15(1) — Constitution Act, 1867, ss. 91(3), 92(2), (9),

**Ontario Home Builders' Association,
Humber Green Estates Ltd. et Butternut
Grove Homes Inc.** *Appelantes*

c.

**Le conseil scolaire de la région de York, le
conseil d'écoles catholiques séparées de la
région de York et le procureur général de
l'Ontario** *Intimés*

et

**Le procureur général du Québec, le
procureur général de la Colombie-
Britannique, l'Association des conseils
scolaires publics de l'Ontario, l'Ontario
Separate School Trustees' Association,
Carlota Guzman, Tony Ciccone, Charlotte
Pope et Doris Seto** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: ONTARIO HOME BUILDERS' ASSOCIATION c.
CONSEIL SCOLAIRE DE LA RÉGION DE YORK

N° du greffe: 24085.

1995: 10, 11 octobre; 1996: 22 août.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,
Iacobucci et Major.

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

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Charte des droits — Taxation indirecte — Régime de réglementation concernant des exploitations foncières en vue de financer de nouveaux coûts en immobilisations afférents à des écoles requises par de nouvelles exploitations — Fonds mis dans un compte commun à la disposition des conseils d'écoles publiques et d'écoles séparées — Les redevances constituent-elles une taxe indirecte? — Les redevances portent-elles atteinte à un droit ou à un privilège relativement aux écoles confessionnelles? — Les dispositions contestées violent-elles le droit à la liberté de religion garanti par l'art. 2a) de la Charte et le droit à l'égalité garanti par l'art. 15(1)? — Si oui, sont-elles sauvegardées par l'article premier? — Acte pour réintégrer les catholiques romains du Haut-Canada dans l'exercice de certains droits concer-

(13), (16), 93(1) — *Development Charges Act, R.S.O. 1990, c. D.9, ss. 30(1), (3), 35* — *Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2, s. 122(1)* — *Education Development Charges, R.R.O. 1990, Reg. 268, ss. 1, 2, 3, 4, 5.*

Trial — Standing — Application brought by association composed of builders — Builders affected by legislation — Whether appellants had standing.

By-laws passed by respondent school boards pursuant to the *Development Charges Act* required persons seeking building permits to pay an Educational Development Charge ("EDC") as a condition of obtaining the permit. The purpose of the EDC scheme was to permit school boards to raise the local share for the capital costs of new school construction on land undergoing residential and non-residential development when that development created the need for new schools. The legislation ensured that new land development bore the cost of infrastructure on its own, rather than imposing an additional burden on existing developments. Significantly, capital costs associated with existing schools, or the building of schools for existing pupils currently accommodated in portables or sent by bus to distant schools could not be defrayed through revenues raised by EDCs. The legislation made no distinction between public and separate school boards, or between public and separate school supporters.

The appellants initiated an application in Divisional Court for judicial review of by-laws passed by the respondent school boards. The Divisional Court found that the scheme created an indirect tax and was therefore *ultra vires* the province. The Court of Appeal considered the issue of standing and found that appellants indeed had standing. It ultimately found that the legislation, even though it created an indirect tax, did not impinge on the integrity of s. 92(2) (direct taxation within the province) of the *Constitution Act, 1867* and that it was ancillary to a regulatory scheme clearly falling within provincial jurisdiction and justifiable under ss. 92(9) (licensing to raise revenue), (13) (property and civil rights) and (16) (matters of a local nature). At issue here

nant les écoles séparées, S. Prov. C. 1863, 26 Vict., ch. 5 («Loi Scott») art. 14, 20 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2a), 15(1) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(3), 92(2), (9), (13), (16), 93(1) — Loi sur les redevances d'exploitation, L.R.O. 1990, ch. D.9, art. 30(1), (3), 35 — Loi sur l'éducation, L.R.O. 1990, ch. E.2, art. 122(1) — Education Development Charges, R.R.O. 1990, Règl. 268, art. 1, 2, 3, 4, 5.

Procès — Qualité pour agir — Demande présentée par une association de constructeurs — Constructeurs visés par la loi — Les appelantes avaient-elles qualité pour agir?

Des règlements adoptés par les conseils scolaires intimés en application de la *Loi sur les redevances d'exploitation*, subordonnaient la délivrance d'un permis de construire au versement d'une redevance d'exploitation relative à l'éducation («REE»). Le régime des REE visait à permettre aux conseils scolaires de prélever la part locale pour les coûts en immobilisations relatifs à la construction de nouvelles écoles sur des terrains où s'effectuent des travaux d'exploitation à des fins résidentielles et non résidentielles, lorsque ces travaux créent le besoin de nouvelles écoles. Les mesures législatives faisaient en sorte que les nouvelles exploitations foncières supportent les coûts de leur propre infrastructure, au lieu d'alourdir le fardeau des exploitations existantes. Fait important, les coûts en immobilisations afférents aux écoles existantes, ou encore la construction d'écoles destinées à des élèves fréquentant déjà des installations mobiles ou transportés par autobus dans des écoles éloignées, ne pouvaient être financés par les recettes perçues grâce aux REE. Les mesures législatives ne faisaient aucune distinction entre les conseils d'écoles publiques et les conseils d'écoles séparées, non plus qu'entre les contribuables des écoles publiques et ceux des écoles séparées.

Les appelantes ont déposé devant la Cour divisionnaire une demande de contrôle judiciaire de règlements scolaires adoptés par les conseils scolaires intimés. La Cour divisionnaire a jugé que le régime créait une taxe indirecte et excédait donc la compétence de la province. La Cour d'appel a examiné la question de la qualité pour agir et estimé que les appelantes avaient effectivement la qualité voulue. Elle a conclu en fin de compte que la loi, même si elle créait une taxe indirecte, ne portait en rien atteinte à l'intégrité du par. 92(2) (la taxation directe dans les limites de la province) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qu'elle était accessoire à un régime de réglementation relevant manifestement de la responsabilité provinciale et se justifiant au regard des

was: (1) whether the appellants had standing; (2) whether the provisions of the *Development Charges Act* authorizing public and separate school boards to impose EDCs were *ultra vires* the province because (i) they imposed an indirect tax, or (ii) because they prejudicially affected a right or privilege with respect to denominational schools contrary to s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*; and (3) whether the impugned provisions were contrary to ss. 2(a) (freedom of religion) and 15(1) (the equality rights) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and if so, whether they were saved under s. 1.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Lamer C.J. and Sopinka, Cory, Iacobucci and Major J.J.: Given the serious and complex nature of the issues, it was assumed, without deciding, that the appellants had standing. The interveners had no standing. This Court takes an unfavourable view of attempts to back up an appellant's lack of standing by way of interveners. Such efforts to bootstrap flawed standing are to be discouraged.

When determining the incidence of a tax, both the context within which the tax operates and its purpose should be considered. Land taxes are generally direct taxes imposed on land against the owner and assessed as a percentage of the value of the land, or as a fixed charge per acre. The tax may be an annual, recurring assessment, or a one-time charge. It may be enforced through the sale of the land. The desire or ability to pass on the tax or otherwise avoid taxation does not transform the direct nature of the tax into an indirect one. The jurisprudence does not prevent a tax on land by itself from being treated as an indirect tax.

EDCs are a tax on development using land as an instrument to achieve the desired end and involve features of both direct and indirect taxation. An EDC is characteristic of a land tax in that it is imposed on land undergoing residential and commercial development and failure to pay results in the charge's being placed on the tax roll. They are not, however, true land taxes in the traditional sense. Their purpose is not taxation of land, but rather, the defraying of the costs of infrastructure necessitated by new residential development. The

par. 92(9) (les licences en vue de prélever un revenu), (13) (la propriété et les droits civils) et (16) (les matières d'une nature locale). Les questions en litige étaient les suivantes: (1) les appelantes avaient-elles qualité pour agir; (2) les dispositions de la *Loi sur les redevances d'exploitation*, autorisant les conseils d'écoles publiques et les conseils d'écoles séparées à imposer des REE, excèdent-elles la compétence de la province en ce qu'elles (i) autorisent une taxe indirecte ou (ii) portent atteinte à un droit ou privilège relativement aux écoles confessionnelles en contravention du par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; (3) les dispositions contestées contreviennent-elles à l'al. 2a) (la liberté de religion) et au par. 15(1) (le droit à l'égalité) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et si la réponse est affirmative, sont-elles sauvegardées par l'article premier?

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka, Cory, Iacobucci et Major: Étant donné la nature sérieuse et complexe des questions, il a été présumé, sans en décider, que les appelantes avaient qualité pour agir. Les intervenants n'avaient pas qualité pour agir. Notre Cour ne voit pas d'un bon œil les tentatives d'un appelant de camoufler son absence de qualité pour agir par voie d'intervention. Les efforts de ce genre pour compenser les lacunes à ce chapitre doivent être découragés.

Pour déterminer l'incidence d'une taxe, il faut prendre en considération le contexte dans lequel elle s'insère ainsi que la fin qu'elle vise. Les taxes foncières sont généralement des taxes directes imposées à l'égard d'un terrain au propriétaire de ce terrain, et calculées en fonction d'un pourcentage de la valeur du terrain, ou selon un taux fixe à l'acre. La taxe peut être calculée annuellement ou une seule fois. Elle peut être exigée au moment de la vente du terrain. Le désir ou la capacité de reporter le fardeau de la taxe sur un tiers ou d'éviter l'imposition n'en fait pas pour autant une taxe indirecte. La jurisprudence n'empêche pas qu'une taxe foncière puisse en soi être considérée comme une taxe indirecte.

La REE est une taxe sur l'exploitation, les terrains étant le moyen utilisé pour atteindre la fin désirée, et elle comporte des éléments à la fois de taxation directe et de taxation indirecte. La REE possède les caractéristiques d'une taxe foncière en ce qu'elle est imposée à l'égard d'un terrain faisant l'objet de travaux d'exploitation à des fins commerciales et à des fins résidentielles et, en cas de non-paiement, elle est ajoutée au rôle de perception. Cependant, la REE n'est pas une véritable taxe foncière au sens traditionnel du terme. Le régime

“categories approach” (that the framers of the Constitution regarded taxes as divisible into two categories, direct and indirect, and that certain classifications of taxes were well known to the framers and fell into one or other category) was of no application here. Rather, the incidence of the EDCs must be determined according to Mill’s formulation (that direct taxes are to be paid by the person taxed and the indirect taxes are not specific as to the ultimate incidence of the tax).

EDCs, since they are imposed in the course of manufacture on the commodity (a new building) to be sold and since most charge-payers intend to trade in the commodity, cling as a burden to new buildings when they are brought to market. They therefore constitute indirect taxation and are *ultra vires* provincial competence under s. 92(2).

However, the EDC scheme is ultimately *intra vires* the province as ancillary to a valid regulatory scheme for the provision of educational facilities as a component of land use planning, pursuant to ss. 92(9) (licences to raise revenue), (13) (property and civil rights) and (16) (matters of a local nature) of the *Constitution Act, 1867*. Since the power pursuant to s. 92(9) comprehends indirect taxation, this power is strictly limited to defray the costs of regulation. Significantly, funds can only be withdrawn when a specific project has been approved by the Minister and only in an amount equal to the actual local share of the project. The EDC scheme is appropriately limited in scope and operates only so as to defray the costs of regulation.

The EDCs are part of a comprehensive and integrated regulatory scheme, namely, the entirety of planning, zoning, subdivision and development of land in the province. Funding issues should be addressed through those aspects of the planning framework specifically designed to deal with those issues. While the regulatory scheme, of which EDCs are only a small part, is clearly very complex, the complexity is necessitated by the very scope of the matter regulated — urban planning. The number of provincial actors involved in the various phases of the scheme’s operation does not invalidate its regulatory nature. An artificial and rigid distinction

des REE ne vise pas à imposer les terrains mais bien à financer le coût des infrastructures rendues nécessaires par les nouvelles exploitations à des fins résidentielles. La «méthode des catégories» (selon laquelle les rédacteurs de la Constitution considéraient que les taxes pouvaient être divisées en deux catégories distinctes, soit celles qui sont directes et celles qui sont indirectes, et certaines catégories de taxes étaient bien connues d’eux et entraient dans l’une ou l’autre catégorie) ne s’appliquait pas au présent pourvoi. L’incidence de la REE doit plutôt être déterminée selon la formule de Mill (selon laquelle les taxes directes sont censées être payées par la personne imposée et il n’y a rien d’explicite quant à l’incidence ultime des taxes indirectes).

Comme elle est imposée dans le cours de la fabrication d’un bien (un nouveau bâtiment) destiné à la vente et que la plupart de ceux qui payent la redevance ont l’intention de faire le commerce du bien, la REE s’attache comme un fardeau aux nouveaux bâtiments au moment de leur mise en marché. Par conséquent, elle constitue une taxe indirecte et excède la compétence provinciale aux termes du par. 92(2).

Toutefois, en définitive, le régime des REE relève de la compétence de la province en ce qu’il est accessoire à un régime valide de réglementation de la fourniture d’installations d’enseignement dans le cadre de l’aménagement du territoire, aux termes des par. 92(9) (les licences en vue de prélever un revenu), (13) (la propriété et les droits civils) et (16) (les matières d’une nature locale) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le pouvoir conféré au par. 92(9) englobe la taxation indirecte, l’application de ce pouvoir est strictement limitée au financement d’un régime de réglementation. Fait significatif, les fonds ne peuvent être retirés que lorsqu’un projet précis a été approuvé par le ministre et seulement pour un montant qui ne doit pas dépasser la part locale réelle du projet. Le régime des REE est adéquatement limité dans sa portée et il ne sert qu’à financer les coûts de la réglementation.

Les REE font partie d’un régime de réglementation étendu et intégré, savoir l’ensemble de l’aménagement du territoire, du zonage, du lotissement et de l’exploitation foncière dans la province. Les questions de financement doivent être résolues au moyen des mécanismes expressément prévus à cette fin dans le cadre du processus d’aménagement. Si le régime de réglementation, dont les REE ne sont qu’une petite partie, est manifestement très complexe, cette complexité s’explique du fait même de l’ampleur du domaine réglementé — l’aménagement urbain. Le nombre d’acteurs provinciaux qui interviennent dans les diverses phases du fonctionne-

should not be imposed between the school board and the municipality because such a distinction fails to reflect the true nature of the regulatory framework. The construction of schools is a legitimate and crucial component of modern land use planning. The common theme underlying new development in the province is that it should bear the costs of infrastructure necessitated by it.

The EDC scheme does not prejudicially affect the denominational educational rights embodied in s. 93(1). Even if EDCs could be characterized as "grants", s. 20 of the *Scott Act* has never applied to capital grants. This section does not impose an obligation of proportionality in its strict terms. Proportionality is the means to a constitutional end which is equality of educational opportunity. Strict, formalistic proportionality was abandoned because it led to a serious inequality of educational opportunity. The principle in s. 122 of the *Education Act*, which is legally impressed upon the *Development Charges Act*, honours the obligation for a fair and non-discriminatory distribution and subsumes and supercedes any obligation of proportionality that might have been imposed by s. 20 of the *Scott Act*.

EDCs are a new source of funds, neither a rate nor a grant, that was not contemplated at the time of Confederation. Like other charges used to finance municipal infrastructure, they are a secular source of funds. Those paying EDCs are not identified by school support, and the proceeds are not identified as belonging to one school board or the other. The proceeds are commingled. This secular character is entirely appropriate, as money raised under the by-law of one school board may be used to build schools needed by the coterminous board.

The EDC scheme pursues the constitutionally required objective of providing separate schools with funding that is on par with the funding received by public schools. This form of legislation is required by the provisions of s. 93 of the *Constitution Act, 1867* and accordingly is immune from *Charter* scrutiny.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ.: The EDC scheme relates, in pith and substance, to taxation as contemplated by s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867*. The legislation itself and the

ment du régime n'annule pas la nature réglementaire du régime. Il ne faut pas établir une distinction artificielle et rigide entre le conseil scolaire et la municipalité, car cette distinction ne reflète pas la nature véritable du cadre de réglementation. La construction d'écoles est une composante légitime et cruciale de l'aménagement du territoire de nos jours. Le thème commun qui sous-tend les nouvelles exploitations dans la province est qu'elles doivent assumer les coûts des infrastructures qu'elles nécessitent.

Le régime des REE ne porte pas atteinte aux droits confessionnels consacrés au par. 93(1). Même si les REE pouvaient être considérées comme des «subventions», l'art. 20 de la *Loi Scott* n'a jamais été appliqué aux subventions pour immobilisations. Cet article n'impose pas une obligation stricte de proportionnalité. La véritable nature du principe de la proportionnalité est d'être un moyen pour atteindre une fin constitutionnelle — l'égalité des chances en matière d'éducation. On s'est écarté de la proportionnalité stricte et formelle parce qu'elle avait conduit à une grave inégalité des chances en matière d'éducation. Le principe de l'art. 122 de la *Loi sur l'éducation*, qui marque légalement de son empreinte la *Loi sur les redevances d'exploitation*, respecte l'obligation d'une répartition équitable et sans discrimination, et englobe et supprime toute obligation de proportionnalité qu'aurait pu imposer l'art. 20 de la *Loi Scott*.

Les REE constituent une nouvelle source de fonds, ni taxe ni subvention, que le législateur n'avait pas envisagée au moment de la Confédération. Comme les autres redevances servant à financer les infrastructures municipales, elles sont une source séculière de fonds. Ceux qui paient les REE ne sont pas identifiés selon le système scolaire auquel ils contribuent, et les recettes n'appartiennent pas à un conseil scolaire en particulier. Les recettes sont confondues. Ce caractère séculier est tout à fait approprié, les sommes recueillies en vertu du règlement d'un conseil scolaire pouvant servir à construire les écoles dont a besoin le conseil coïncident.

Le régime des REE est conforme à l'objectif exigé par la Constitution visant à fournir aux écoles séparées un financement équivalent à celui que reçoivent les écoles publiques. Ce genre de disposition législative est requis par l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et échappe donc à tout examen fondé sur la *Charte*.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin: Le régime des REE se rapporte, de par son caractère véritable, à la taxation au sens du par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La loi contestée elle-

situation it was intended to remedy both support this conclusion. The EDC scheme gave to local school boards the means to raise the revenue taken away through cut backs in provincial grants. It revealed no feature other than the raising of a revenue in order to finance the local share of growth-related capital while providing for specific ways in which such revenues will be spent by school boards. The scheme cannot be found to be ancillary to a valid regulatory scheme to the point where it does not relate, in pith and substance, to taxation.

Courts have recognized that provinces can enact legislation providing for the imposition of levies which are indirect in their incidence where such levies cannot be characterized as "Taxation . . . in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes" as contemplated by s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867* because they relate, in pith and substance, to another head of power granted exclusively to provincial legislatures by s. 92. When doing so, provinces are legislating under a different head of power than their s. 92(2) taxing power, and thus outside the scope of the limitation to direct taxation imposed by that provision.

The fact that the legislative scheme specifically provides for the use the school boards will make of the money levied and that the amount that can be levied is carefully limited to that purpose is not, in itself, determinative of the characterization of the matter of the legislation. "Costs of regulation" should not be defined in such a way that the legislation providing for a levy will necessarily relate, in pith and substance, to the matter to which its purpose relates as long as a province specifically provides for the use to be made of the funds levied, for the amount to be levied and for limitations carefully restricting its uses to its purpose. The adoption of such a position would be completely at odds with the structure of the Constitution and with the previous jurisprudence of this Court.

An EDC has all the earmarks of a tax — a compulsory levy imposed by-law by a public body for a public purpose. It is, in pith and substance, a tax. It is not aimed at regulating the construction of houses or other buildings. It is not an integral part of the activity in which those engaged are regulated. Rather it is expressly aimed at raising a revenue for another purpose, building schools. Regulatory charges have thus far

même et le problème que le régime était censé solutionner viennent tous deux étayer cette conclusion. Le régime des REE a donné aux conseils scolaires locaux le moyen de percevoir le revenu supprimé par la diminution des subventions provinciales. Il ne comporte aucune caractéristique autre que le prélèvement d'un revenu en vue du financement de la part locale des dépenses en immobilisations liées à la croissance, tout en prévoyant précisément comment les sommes perçues seront dépensées par les conseils scolaires. On ne peut pas conclure que le régime est accessoire à un régime de réglementation valide au point qu'il ne se rapporte pas, de par son caractère véritable, à la taxation.

Les tribunaux ont reconnu le pouvoir des provinces d'adopter des lois prévoyant l'imposition de droits qui sont indirects quant à leur incidence lorsque ces droits ne peuvent pas être qualifiés de «taxation [. . .] en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux» comme le prévoit le par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* parce qu'ils ont trait, de par leur caractère véritable, à un autre domaine de compétence attribué exclusivement aux législatures provinciales par l'art. 92. Ce faisant, les provinces légifèrent en vertu d'un domaine de compétence autre que leur pouvoir de taxation prévu au par. 92(2) et, par conséquent, hors de la portée de la restriction relative au caractère direct des taxes imposée par cette disposition.

Le fait que le régime législatif prévoit expressément l'usage que les conseils scolaires feront des fonds perçus et que le montant qui peut être perçu est soigneusement limité à cet usage n'est pas déterminant en soi pour ce qui est de la qualification de la matière visée par la loi. L'expression «coûts de la réglementation» ne devrait pas être définie de telle sorte que, tant qu'une province prévoit expressément l'usage qui devra être fait des fonds perçus et que le montant qu'il sera permis de percevoir et l'usage qui sera fait de cet argent sont soigneusement limités à cette fin, la loi prévoyant un prélèvement aura nécessairement trait, de par son caractère véritable, à la matière à laquelle l'usage qui en sera fait se rapporte. L'adoption d'une telle position irait à l'encontre de la structure de la Constitution et de la jurisprudence antérieure de notre Cour.

Une REE a toutes les caractéristiques d'une taxe — un prélèvement obligatoire imposé par la loi par un organisme public dans un but d'intérêt public. Elle constitue, de par son caractère véritable, une taxe. Elle ne vise pas à réglementer la construction de maisons ou autres bâtiments. Elle ne fait pas partie intégrante de l'activité à laquelle se livrent ceux qui sont réglementés. Elle vise plutôt expressément à percevoir des sommes

been tied, as they must constitutionally be, to the regulation of particular activities. The legislative choice of permitting local school boards to impose levies to pay these additional costs for schooling on landowners who construct residences in their area, rather than imposing the costs on taxpayers generally, is perfectly legitimate. And it is equally legitimate that the construction industry (which apparently owns the bulk of the land) should bear its share of the costs since it benefits economically from the development. They are not being regulated; they are being taxed.

Extending the concept of regulatory charges in the manner argued would virtually deprive the distinction between taxation and regulation of all meaning. The constitutional restriction to direct taxation represents an important component of the constitutional arrangements and the underlying policies that support them strongly militate against this Court's permitting provincial legislatures to impose levies that are in their incidence indirect through legislation cloaked as regulatory schemes that constitute in pith and substance taxation.

The EDC scheme is *intra vires* the province as a direct tax within the meaning of the *Constitution Act, 1867*. It is a tax on land, a type of tax that has always been regarded as a quintessential example of a direct tax. It bears all the usual hallmarks of a land tax: it is imposed on the owner and is collectable against the land itself. Land taxes have always been characterized as direct taxes for the purposes of s. 92(2) because they were so perceived by the framers of the Constitution. This tax imposed on a landowner and collectable against the land cannot be construed as an indirect tax simply because of a tendency for the incidence of the tax to be passed on to subsequent purchasers of the property given the fact that the land is taxed only on owners who engage in development of the land and that the majority of them are builders who are building for sale.

The primary, if not only, rationale now underlying the prohibition of indirect taxation imposed on the provinces by s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867* is that the direct effect of their taxation measures must be confined within their territory. This should be taken into account

d'argent à une autre fin, soit la construction d'écoles. Les redevances de nature réglementaire ont jusqu'ici été liées, comme elles doivent l'être sur le plan constitutionnel, à la réglementation d'activités spécifiques. Il est parfaitement légitime que le législateur choisisse de permettre aux conseils scolaires locaux d'imposer aux propriétaires de terrains qui construisent des résidences dans leur secteur des redevances pour couvrir ces coûts supplémentaires d'enseignement, plutôt que d'en faire supporter les frais par les contribuables en général. Et il est également légitime que l'industrie de la construction (qui est apparemment propriétaire de la majeure partie des terrains) doive supporter sa part des coûts puisqu'elle bénéficie des exploitations sur le plan économique. Les propriétaires ne sont pas de ce fait réglementés; ils sont taxés.

Étendre la notion de redevances de nature réglementaire de la façon proposée enlèverait pratiquement toute signification à la distinction entre la taxation et la réglementation. La restriction constitutionnelle à l'égard de la taxation directe constitue une composante importante du compromis constitutionnel, et les politiques sur lesquelles il se fonde nécessitent que notre Cour évite de confirmer la validité de prélèvements par les législatures provinciales qui, quant à leur incidence, sont indirects du fait qu'ils font partie de mesures législatives déguisées en régime de réglementation, alors que, de par leur caractère véritable, ils constituent de la taxation.

Le régime des REE relève de la province en tant que taxe directe au sens de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit d'une taxe foncière, type de taxe qui a toujours été considéré comme le meilleur exemple d'une taxe directe. Les REE comportent toutes les caractéristiques habituelles d'une taxe foncière. Elles sont imposées au propriétaire, et sont percevables sur le bien-fonds même. Les taxes foncières ont toujours été qualifiées de taxes directes pour les fins du par. 92(2) parce qu'elles étaient ainsi perçues par les rédacteurs de la Constitution. On ne peut pas interpréter cette taxe imposée à un propriétaire et percevable sur le bien-fonds comme étant une taxe indirecte simplement parce que l'incidence de cette taxe aura tendance à être reportée sur les acheteurs subséquents compte tenu du fait que le bien-fonds n'est taxable que pour les propriétaires qui l'exploitent et qu'il s'agit dans la majorité des cas de constructeurs qui construisent pour la vente.

La principale justification actuellement, voire la seule, de l'interdiction qui est faite aux provinces d'imposer des taxes indirectes aux termes du par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* est que l'effet direct de leurs mesures fiscales doit être circonscrit aux limites de

in considering the validity of a given tax by reference to its incidence. The type of taxes the framers of the Constitution contemplated as direct taxes, land taxes for example, were seen to have predominantly local impact, while those seen as indirect, such as customs and excise, had an obvious tendency to have extraterritorial impact. Moreover, s. 92(2) expressly limited provincial taxes to the province and the limitation to direct taxation has prevented provinces from doing indirectly what they could not do directly. This approach is wholly consistent with the basic structure of the Constitution.

The framers of the Constitution considered that certain well-known categories of taxes would fall into the rubric of either direct or indirect taxes. The Mill's test, which was seen as being a refinement of the idea underlying the earlier categories approach, where certain taxes were categorized as being either direct or indirect, defined a direct tax as one demanded from the very person who it is intended or desired should pay it and an indirect tax as one demanded from one person in the expectation and intention that that person indemnify him- or herself at the expense of another. While never abandoning the "categories approach", the courts have moved to Mill's test when dealing with taxes that did not fit comfortably with the few categories specifically adverted to by the framers. Mill's test was found to permit the courts greater flexibility in accommodating the competing policies of according the provinces ample power to tax — necessary to provide provinces with sufficient means to finance their legislative activities, which quickly turned out to be much more expensive than expected in 1867 — while restraining them to their territorial scope. Thus, while EDCs might be indirect within the meaning of the definition proposed by Mill, ignoring the fact that they are land taxes — the impact of which can only be confined to the territory of Ontario — would disregard the important constitutional policies underlying the limitation to direct taxation provided for in s. 92 of the *Constitution Act, 1867*.

The use of Mill's test to transform what in all other respects falls within the category of a land tax is wholly inconsistent with the trend of the jurisprudence and the constitutional policies that underlie it. Clearly, it does

leur territoire. Il y aurait lieu de tenir compte de ce facteur dans l'examen de la validité d'une taxe donnée par rapport à son incidence. Le type de taxes que les rédacteurs de la Constitution considéraient comme des taxes directes, les taxes foncières par exemple, avaient principalement un effet local, alors que les taxes qu'ils considéraient comme des taxes indirectes, comme les douanes et l'accise, avaient de toute évidence tendance à avoir un effet extraterritorial. En outre, le par. 92(2) limitait expressément les taxes provinciales à la province et la restriction en matière de taxation directe a empêché les provinces de faire indirectement ce qu'elles ne pouvaient faire directement. Cette analyse est tout à fait compatible avec la structure fondamentale de la Constitution.

Les rédacteurs de la Constitution étaient d'avis que certaines catégories de taxes bien connues se rangeraient sous la rubrique des taxes directes ou celle des taxes indirectes. Le critère de Mill, qui a été considéré comme un raffinement de l'idée sous-tendant la méthode des catégories utilisée antérieurement, dans laquelle certaines taxes étaient caractérisées comme étant soit directes soit indirectes, a défini une taxe directe comme celle qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer et une taxe indirecte comme celle qu'on exige d'une personne dans l'expectative et l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre. Bien qu'ils n'aient jamais abandonné la «méthode des catégories», les tribunaux ont adopté le critère de Mill lorsqu'ils ont été appelés à se prononcer sur des types de taxes qui s'inséraient mal dans les quelques catégories auxquelles s'étaient expressément reportés les rédacteurs. On a estimé que le critère de Mill offrait aux tribunaux davantage de souplesse pour composer avec le conflit entre accorder aux provinces de vastes pouvoirs de taxation — nécessaires pour fournir aux provinces des moyens suffisants pour financer leurs activités législatives, qui se sont rapidement avérées être beaucoup plus onéreuses qu'on l'avait cru en 1867 — et en restreindre en même temps l'exercice dans les limites de leur territoire. En conséquence, bien que l'incidence des REE puisse bien être indirecte au sens de la définition proposée par Mill, ne pas tenir compte du fait qu'elles sont des taxes foncières — dont les conséquences doivent se limiter au territoire de l'Ontario — déconsidérerait les importantes politiques constitutionnelles qui sous-tendent la restriction à la taxation directe imposée par l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'utilisation du critère de Mill pour transformer ce qui, à tous les autres points de vue, se classe dans la catégorie des taxes foncières est tout à fait incompatible avec la tendance de la jurisprudence et les politiques

not serve the major policy grounds today supporting the limitation of the provinces to direct taxes. There are no significant extraprovincial implications to land taxes. Nor does it serve the policy adopted by the courts of expansively interpreting the ambit of provincial taxing powers to meet the important legislative functions for which they now bear responsibility.

Cases Cited

By Iacobucci J.

Distinguished: *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; *Atlantic Smoke Shops, Ltd. v. Conlon*, [1943] A.C. 550; **considered:** *City of Halifax v. Estate of J. P. Fairbanks*, [1928] A.C. 117, rev'g [1926] S.C.R. 349; *Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371; **referred to:** *Reference re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Attorney General of Quebec v. Greater Hull School Board*, [1984] 2 S.C.R. 575; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 780; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 S.C.R. 231; *Minister of Finance of New Brunswick v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1982] 1 S.C.R. 144; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *Brewers and Maltsters' Association of Ontario v. Attorney-General for Ontario*, [1897] A.C. 231; *Cairns Construction Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1960] S.C.R. 619; *City of Montreal v. Attorney-General for Canada*, [1923] A.C. 136; *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Rattenbury v. Land Settlement Board*, [1929] S.C.R. 52; *Reference re Validity of Section 31 of the Municipal District Amendment Act, 1941*, [1943] S.C.R. 295; *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1932] 4 D.L.R. 750; *Rural Municipality of Bratts Lake v. Hudson's Bay Co.*, [1918] 2 W.W.R. 962; *Dufferin-Peel Roman Catholic Separate School Board v. Mississauga (City)*, [1994] O.M.B.D. No. 1093; *Re Erin Mills Development Corp. and Peel Board of Education* (1988), 22 O.M.B.R. 177; *Etobicoke Board of Education v. Highbury Developments Ltd.*, [1958] S.C.R. 196; *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec*

constitutionnelles sur lesquelles elle se fonde. Cette tentative ne sert manifestement pas les principaux motifs qui appuient de nos jours le fait que les provinces soient limitées au champ de la taxation directe. Les taxes foncières n'ont aucune répercussion extraprovinciale importante. Cette tentative ne sert pas non plus la politique adoptée par les tribunaux, selon laquelle il y a lieu d'interpréter largement la portée des pouvoirs de taxation des provinces pour que celles-ci puissent s'acquitter des importantes fonctions législatives dont elles ont maintenant la responsabilité.

Jurisprudence

Citée par le juge Iacobucci

Distinction d'avec les arrêts: *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Atlantic Smoke Shops, Ltd. c. Conlon*, [1943] A.C. 550; **arrêts examinés:** *City of Halifax c. Estate of J. P. Fairbanks*, [1928] A.C. 117, inf. [1926] R.C.S. 349; *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371; **arrêts mentionnés:** *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Procureur général du Québec c. Greater Hull School Board*, [1984] 2 R.C.S. 575; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 780; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545; *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 R.C.S. 231; *Ministre des Finances du Nouveau-Brunswick c. Simpsons-Sears Ltée*, [1982] 1 R.C.S. 144; *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *Brewers and Maltsters' Association of Ontario c. Attorney-General for Ontario*, [1897] A.C. 231; *Cairns Construction Ltd. c. Government of Saskatchewan*, [1960] R.C.S. 619; *City of Montreal c. Attorney-General for Canada*, [1923] A.C. 136; *Attorney-General for British Columbia c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Rattenbury c. Land Settlement Board*, [1929] R.C.S. 52; *Reference re Validity of Section 31 of the Municipal District Amendment Act, 1941*, [1943] R.C.S. 295; *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1932] 4 D.L.R. 750; *Rural Municipality of Bratts Lake c. Hudson's Bay Co.*, [1918] 2 W.W.R. 962; *Dufferin-Peel Roman Catholic Separate School Board c. Mississauga (City)*, [1994] O.M.B.D. No. 1093; *Re Erin Mills Development Corp. and Peel Board of Education* (1988), 22 O.M.B.R. 177; *Etobicoke Board of Education c. Highbury Developments Ltd.*, [1958] R.C.S. 196;

(Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 377; *Reference re Education Act (Que.)*, [1993] 2 S.C.R. 511; *Re Scott and Ottawa* (1856), 13 U.C.Q.B. 346.

By La Forest J.

Considered: *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; *Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371; *Attorney-General for Quebec v. Reed* (1884), 10 App. Cas. 141; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy, Ltd.*, [1933] A.C. 168; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Ontario Boys' Wear Ltd. v. The Advisory Committee*, [1944] S.C.R. 349; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681; *Re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004; *City of Halifax v. Estate of J. P. Fairbanks*, [1928] A.C. 117, rev'g [1926] S.C.R. 349; **referred to:** *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 355; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1924] A.C. 222; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545; *Rattenbury v. Land Settlement Board*, [1929] S.C.R. 52; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 S.C.R. 231; *R. v. Churchill* (1972), 29 D.L.R. (3d) 368; *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; *Reference re Quebec Sales Tax*, [1994] 2 S.C.R. 715; *Attorney-General for Quebec v. Queen Insurance Co.* (1878), 3 A.C. 1090; *Cotton v. The King*, [1914] A.C. 176; *Alleyn v. Barthe*, [1922] 1 A.C. 215; *Atlantic Smoke Shops, Ltd. v. Conlon*, [1943] A.C. 550; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Attorney General of British Columbia v. Canada Trust Co.*, [1980] 2 S.C.R. 466.

Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 377; *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique (Qué.)*, [1993] 2 R.C.S. 511; *Re Scott and Ottawa* (1856), 13 U.C.Q.B. 346.

Citée par le juge La Forest

Arrêts examinés: *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371; *Attorney-General for Quebec c. Reed* (1884), 10 App. Cas. 141; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy, Ltd.*, [1933] A.C. 168; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Ontario Boys' Wear Ltd. c. The Advisory Committee*, [1944] R.C.S. 349; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681; *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004; *City of Halifax c. Estate of J. P. Fairbanks*, [1928] A.C. 117, inf. [1926] R.C.S. 349; **arrêts mentionnés:** *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 355; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Attorney-General of British Columbia c. Attorney-General of Canada*, [1924] A.C. 222; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Attorney-General for British Columbia c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545; *Rattenbury c. Land Settlement Board*, [1929] R.C.S. 52; *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 R.C.S. 231; *R. c. Churchill* (1972), 29 D.L.R. (3d) 368; *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, [1994] 2 R.C.S. 715; *Attorney-General for Quebec c. Queen Insurance Co.* (1878), 3 A.C. 1090; *Cotton c. The King*, [1914] A.C. 176; *Alleyn c. Barthe*, [1922] 1 A.C. 215; *Atlantic Smoke Shops, Ltd. c. Conlon*, [1943] A.C. 550; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Procureur général de la Colombie-Britannique c. Cie Trust Canada*, [1980] 2 R.C.S. 466.

Statutes and Regulations Cited

- Act to restore to Roman Catholics in Upper Canada certain rights in respect to Separate Schools*, S. Prov. C. 1863, 26 Vict., c. 5 ("Scott Act"), ss. 14, 20.
- Building Code Act*, R.S.O. 1990, c. B.13.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 2(a), 15(1).
- Conservation Authorities Act*, R.S.O. 1990, c. C.27.
- Constitution Act, 1867*, ss. 91(3), 92(2), (9), (13), (14), (16), 93(1).
- Development Charges Act*, R.S.O. 1990, c. D.9 [en. S.O. 1989, c. 58], ss. 30(1), (3)(a), (b), 35(1)(a), (b), (2), (3), (4), (5).
- Education Act*, R.S.O. 1990, c. E.2, ss. 11(3), 122(1), 170, paras. 6, 7; s. 171(1), para. 7; s. 195.
- Education Development Charges*, R.R.O. 1990, Reg. 268, ss. 1, 2, 3, 4, 5(1), (2), (3), (4), (6), (7).
- Environmental Assessment Act*, R.S.O. 1990, c. E.18.
- Environmental Protection Act*, R.S.O. 1990, c. E.19.
- Fire Marshals Act*, R.S.O. 1990, c. F.17.
- General Legislative Grants 1992*, O. Reg. 119/92, ss. 6(1), 51.
- Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45.
- Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1990, c. O.28.
- Ontario Water Resources Act*, R.S.O. 1990, c. O.40.
- Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P.13, ss. 2(i) [rep. & sub. S.O. 1994, c. 23, s. 5], 51(24)(a) [*idem*, s. 30], (j) [*idem*].

Authors Cited

- Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9th ed. Edited by Della Thompson. Oxford: Clarendon Press, 1995, "commodity".
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf updated 1995, release 1).
- Jowitt's *Dictionary of English Law*, vol. 2, 2nd ed. London: Sweet & Maxwell, 1977.
- La Forest, Gérard V. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Canadian Tax Paper No. 65. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.
- Laskin, Bora. "Provincial Marketing Levies: Indirect Taxation and Federal Power" (1959), *U. of T. L.J.* 1.

Lois et règlements cités

- Acte pour réintégrer les catholiques romains du Haut-Canada dans l'exercice de certains droits concernant les écoles séparées*, S. Prov. C. 1863, 26 Vict., ch. 5 («Loi Scott»), art. 14, 20.
- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 2a), 15(1).
- Education Development Charges*, R.R.O. 1990, Règl. 268, art. 1, 2, 3, 4, 5(1), (2), (3), (4), (6), (7).
- General Legislative Grants 1992*, Regulation, Règl. Ont. 119/92, art. 6(1), 51.
- Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(3), 92(2), (9), (13), (14), (16), 93(1).
- Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, ch. P.13, art. 2i) [abr. & rempl. L.O. 1994, ch. 23, art. 5], 51(24)a) [*idem*, art. 30], j) [*idem*].
- Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, ch. E.2, art. 11(3), 122(1), 170, al. 6, 7; art. 171(1), al. 7; art. 195.
- Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 1990, ch. O.28.
- Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19.
- Loi sur le code du bâtiment*, L.R.O. 1990, ch. B.13.
- Loi sur les commissaires des incendies*, L.R.O. 1990, ch. F.17.
- Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, ch. E.18.
- Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45.
- Loi sur les offices de protection de la nature*, L.R.O. 1990, ch. C.27.
- Loi sur les redevances d'exploitation*, L.R.O. 1990, ch. D.9 (ad. S.O. 1989, ch. 58), art. 30(1), (3)a), b), 35(1)a), b), (2), (3), (4), (5).
- Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, L.R.O. 1990, ch. O.40.

Doctrine citée

- Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9th ed. Edited by Della Thompson. Oxford: Clarendon Press, 1995, «commodity».
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf updated 1995, release 1).
- Jowitt's *Dictionary of English Law*, vol. 2, 2nd ed. London: Sweet & Maxwell, 1977.
- La Forest, Gérard V. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Canadian Tax Paper No. 65. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.
- Laskin, Bora. «Provincial Marketing Levies: Indirect Taxation and Federal Power» (1959), *U. of T. L.J.* 1.

Magnet, Joseph Eliot. "The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada" (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473.

Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy with some of Their Applications to Social Philosophy*, vol. 2. New York: D. Appleton, 1893.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1994), 17 O.R. (3d) 103, 69 O.A.C. 216, 109 D.L.R. (4th) 289, 19 M.P.L.R. (2d) 1, allowing an appeal from the Ontario Court (Divisional Court) (1993), 13 O.R. (3d) 493, 62 O.A.C. 321, 103 D.L.R. (4th) 55, 15 M.P.L.R. (2d) 1. Appeal dismissed.

Neil Finkelstein and Monica Kowal, for the appellants.

Martha M. Mackinnon, for the respondent the York Region Board of Education.

Peter D. Lauwers, for the respondent the York Region Roman Catholic Separate School Board.

Janet E. Minor and Michel Y. Hélie, for the respondent the Attorney General for Ontario.

Monique Rousseau, for the intervener the Attorney General of Quebec.

George H. Copley, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Colin L. Campbell, Q.C., and *Gordon F. Willcocks*, for the intervener the Ontario Public School Boards' Association.

Peter D. Lauwers, for the intervener the Ontario Separate School Trustees' Association.

George Vegh, for the interveners Carlota Guzman and Tony Ciccone.

Jane Thompson and Robert Maxwell, for the interveners Charlotte Pope and Doris Seto.

The judgment of Lamer C.J. and Sopinka, Cory, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

Magnet, Joseph Eliot. «The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada» (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473.

Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy with some of Their Applications to Social Philosophy*, vol. 2. New York: D. Appleton, 1893.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1994), 17 O.R. (3d) 103, 69 O.A.C. 216, 109 D.L.R. (4th) 289, 19 M.P.L.R. (2d) 1, qui a accueilli un appel contre une décision de la Cour de l'Ontario (Cour divisionnaire) (1993), 13 O.R. (3d) 493, 62 O.A.C. 321, 103 D.L.R. (4th) 55, 15 M.P.L.R. (2d) 1. Pourvoi rejeté.

Neil Finkelstein et Monica Kowal, pour les appelantes.

Martha M. Mackinnon, pour l'intimé le conseil scolaire de la région de York.

Peter D. Lauwers, pour l'intimé le conseil d'écoles catholiques séparées de la région de York.

Janet E. Minor et Michel Y. Hélie, pour l'intimé le procureur général de l'Ontario.

Monique Rousseau, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

George H. Copley, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Colin L. Campbell, c.r., et *Gordon F. Willcocks*, pour l'intervenante l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario.

Peter D. Lauwers, pour l'intervenante l'Ontario Separate School Trustees' Association.

George Vegh, pour les intervenants Carlota Guzman et Tony Ciccone.

Jane Thompson et Robert Maxwell, pour les intervenantes Charlotte Pope et Doris Seto.

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges Sopinka, Cory, Iacobucci et Major rendu par

IACOBUCCI J. — This appeal involves a challenge to the constitutional validity of Part III of the *Development Charges Act*, R.S.O. 1990, c. D.9 (the “Act”), which authorizes Ontario public and separate school boards to impose so-called education development charges (“EDCs”) on buildings that result from new development. The major issues involved are threefold: whether the Act is *ultra vires* the province with respect to s. 92 of the *Constitution Act, 1867*; whether the Act violates the guarantees given to separate school supporters pursuant to s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*; and whether the Act is in violation of ss. 2(a) and 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. There is also a question with respect to the standing of several of the interveners.

I conclude that the education development charges constitute indirect taxation contrary to s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. However, it is also my conclusion that Part III of the Act is *intra vires* the province as ancillary or adhesive to a valid regulatory scheme pursuant to ss. 92(9), (13) and (16). Further, in my view, the education development charge scheme is a legitimate component of an educational funding model that is fair and non-discriminatory, consonant with the rights and privileges granted in s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*. Finally, the legislation in question, falling as it does within the scope of s. 93(1), is immune from *Charter* scrutiny.

I. Background

The appellants develop land and build homes in Southern Ontario, including the York Region. In September 1992, the appellants initiated an application in Divisional Court for judicial review of by-laws passed by the respondents, York Region Board of Education and York Region Roman Catholic Separate School Board (the “School Boards”). The by-laws were passed pursuant to Part III of the Act, and require persons seeking building permits to pay an EDC as a condition of obtaining the per-

1
LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité de la partie III de la *Loi sur les redevances d'exploitation*, L.R.O. 1990, ch. D.9 (la «Loi»), qui autorise les conseils d'écoles publiques et d'écoles séparées de l'Ontario à imposer des redevances d'exploitation relatives à l'éducation («REE») à l'égard de bâtiments résultant de nouveaux travaux d'exploitation. Trois grandes questions sont soulevées: il s'agit de savoir si la Loi excède la compétence de la province au regard de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, si elle porte atteinte aux garanties dont jouissent les contribuables des écoles séparées en vertu du par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et enfin si elle contrevient à l'al. 2a) et au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Une question se pose également en ce qui concerne la qualité pour agir de certains des intervenants.

2
J'arrive à la conclusion que les redevances d'exploitation relatives à l'éducation constituent une taxe indirecte qui va à l'encontre de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, je conclus également que la partie III de la Loi relève de la compétence de la province parce qu'elle est accessoire ou rattachée à un régime de réglementation valide conformément aux par. 92(9), (13) et (16). Qui plus est, à mon avis, le régime des redevances d'exploitation relatives à l'éducation est une composante légitime d'un mode de financement de l'éducation qui est équitable et non discriminatoire, en conformité avec les droits et privilèges conférés par le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Enfin, la loi en cause, tombant ainsi sous le coup du par. 93(1), échappe à l'examen fondé sur la *Charte*.

I. Le contexte

3
Les appelantes exploitent des terrains et construisent des maisons dans le sud de l'Ontario, notamment dans la région de York. En septembre 1992, elles ont déposé devant la Cour divisionnaire une demande de contrôle judiciaire de règlements scolaires adoptés par les intimés le conseil scolaire de la région de York et le conseil d'écoles catholiques séparées de la région de York (les «conseils scolaires»). Ces règlements, adoptés en application de la partie III de la Loi, subordonnent la déli-