

The Corporation of the Town of Preston
(Defendant) Appellant;

and

Thomas W. Langs (Plaintiff) Respondent.

1971: November 4, 5; 1972: March 30.

Present: Martland, Judson, Ritchie, Spence and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Municipal law—By-laws—Sewer rating by-law passed after work authorized by agreement with Ontario Water Resources Commission and completed—Subsequent approval of Ontario Municipal Board—Validity of by-law—The Municipal Act, R.S.O. 1960, c. 249, s. 380(2)—The Ontario Water Resources Commission Act, R.S.O. 1960, c. 281, s. 41.

By-law 2068 of the Town of Preston imposed a sewer rate upon the owners of land fronting on a particular road in the town to defray in part the cost of the work. The Court of Appeal, reversing the judgment at trial, declared the by-law invalid for lack of approval of the Ontario Municipal Board as required by s. 380(2) of *The Municipal Act* before the authorization of the work. On appeal to this Court the municipality contended that its procedure throughout was valid and in accordance with s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, c. 281, and that the judgment at trial should be restored.

Held (Laskin J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ.: Prior to 1957, the only authority for the imposition of a sewer rate upon owners or occupants of land to be benefited was to be found in s. 380(2) of *The Municipal Act*. In that year, *The Ontario Water Resources Commission Act* was re-enacted by 1957, c. 88, and s. 41(1)(2)(3) appeared in the Act for the first time. The result of this re-enactment was to provide a second source of municipal jurisdiction to impose sewer rates on particular land and the power was no longer confined to s. 380(2).

The Court of Appeal, however, appeared to have taken the view that s. 380 of *The Municipal Act* was

The Corporation of the Town of Preston
(Défenderesse) Appelante;

et

Thomas W. Langs (Demandeur) Intimé.

1971: les 4 et 5 novembre; 1972: le 30 mars.

Présents: Les Juges Martland, Judson, Ritchie, Spence et Laskin.

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

Droit municipal—Règlements—Règlement imposant une taxe d'égout adopté après que l'ouvrage a été autorisé par l'Ontario Water Resources Commission et terminé—Approbation de la Commission municipale de l'Ontario donnée par la suite—Validité du règlement—The Municipal Act, R.S.O. 1960, c. 249, art. 380(2)—The Ontario Water Resources Commission Act, R.S.O. 1960, c. 281, art. 41.

Le règlement n° 2068 de la ville de Preston impose aux propriétaires des terrains le long d'un certain chemin dans la ville, une taxe annuelle d'égout pour défrayer une partie du coût de l'ouvrage. La Cour d'appel, infirmant le jugement de première instance, a déclaré le règlement nul faute d'avoir été approuvé par la Commission municipale de l'Ontario comme l'exige l'art. 380(2) du *Municipal Act* avant que l'ouvrage n'ait été autorisé. Dans le présent pourvoi devant cette Cour, la municipalité soutient qu'elle a régulièrement suivi toutes les étapes de la procédure conformément à l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, c. 281 et demande le rétablissement du jugement de première instance.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, le Juge Laskin étant dissident.

Les Juges Martland, Judson, Ritchie et Spence: Avant 1957, le seul pouvoir d'imposer une taxe d'égout aux propriétaires ou occupants des immeubles à desservir avait sa source dans l'art. 380(2) du *Municipal Act*. Cette année-là, on a refondu l'*Ontario Water Resources Commission Act* par le statut de 1957, c. 88, et les par. 1, 2 et 3 de l'art. 41 sont apparus dans la Loi pour la première fois. Le résultat de cette refonte a été d'établir une seconde source du pouvoir municipal, d'imposer des taxes d'égout sur un immeuble en particulier, ce pouvoir ne dépendant plus du seul art. 380(2).

La Cour d'appel paraît cependant avoir adopté l'avis que l'art. 380 du *Municipal Act* est la dis-

the governing enactment and that s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* did not relax the requirements of s. 380. There were two objections to such a finding. First, it ignored the opening words of s. 41(1) that the council of the municipality that has entered into an agreement with the Commission under s. 39 may by by-law . . . provide for imposing . . . a sewer or water works rate . . . Second, by s. 41(3), the application of s. 380 of *The Municipal Act* is expressly made subject to s. 41 and is to apply *mutatis mutandis*. There is no conflict between s. 41 and s. 380(2), and the sewer rating by-law may be passed after the work has been authorized by the agreement with the Commission and completed, and the approval of the Municipal Board may be given subsequently.

Per Laskin J., dissenting: The submission that the *mutatis mutandis* application of s. 380 of *The Municipal Act* to s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* carries the obligation of proper authorization of the work, which is not satisfied merely by execution of the agreement with the Commission but requires the enactment of a rating by-law at or before the same time, was not accepted. However a second ground of objection was fatal to the by-law in question. A municipality's powers to authorize a sewer work, or to enter into an agreement with the Commission to have the latter construct a sewer work for it, are powers that look to a work to be constructed. Section 41 does not authorize a municipality retroactively to validate a completed work which it had no power to construct without a supporting agreement.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, allowing an appeal from a judgment of Lacourciere J. Appeal allowed, Laskin J. dissenting.

J. T. Weir, Q.C., and B. Findlay, for the defendant, appellant.

John Sopinka, for the plaintiff, respondent.

The judgment of Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ. was delivered by

JUDSON J.—The issue in this appeal is whether By-law 2068 of the Town of Preston is valid. This

position maîtresse et que l'art. 41 de *l'Ontario Water Resources Commission Act* n'amointrit pas les exigences de l'art. 380. Une telle conclusion soulève deux objections. Premièrement, elle fait abstraction des premiers mots de l'art. 41(1) selon lesquels le conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'art. 39 peut, par règlement . . . décréter l'imposition . . . d'une taxe d'aqueduc ou d'égout. . . Deuxièmement, en vertu de l'art. 41(3), l'application de l'art. 380 du *Municipal Act* est expressément assujettie à l'art. 41 et doit se faire *mutatis mutandis*. Il n'y a pas de conflit entre l'art. 41 et l'art. 380(2), et le règlement imposant une taxe d'égout peut être adopté après que l'ouvrage a été autorisé par une entente avec la Régie et qu'il est terminé, et l'approbation de la Commission municipale peut être donnée par la suite.

Le Juge Laskin, dissident: On ne peut accepter la prétention que l'application *mutatis mutandis* de l'art. 380 du *Municipal Act* à l'art. 41 emporte l'obligation de faire autoriser l'ouvrage de façon régulière, et que cette obligation n'est pas remplie du seul fait de la signature de l'entente avec la Régie mais exige l'adoption préalable ou simultanée d'un règlement d'imposition. Cependant, un second moyen d'opposition est fatal au règlement. Le pouvoir qu'une municipalité possède d'autoriser la construction d'égouts ou la conclusion d'une entente avec la Régie pour en faire construire un par celle-ci sont des pouvoirs qui portent sur un ouvrage à venir. L'article 41 n'autorise pas une municipalité à valider rétroactivement un ouvrage terminé qu'elle n'avait pas le pouvoir de réaliser sans une entente qui s'y rattache.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario¹, infirmant un jugement du Juge Lacourcière. Appel accueilli, le Juge Laskin étant dissident.

J. T. Weir, c.r., et B. Findlay, pour la défenderesse, appelante.

John Sopinka, pour le demandeur, intimé.

Le jugement des Juges Martland, Judson, Ritchie et Spence a été rendu par

LE JUGE JUDSON—Le litige dans le présent pourvoi porte sur la validité du règlement n° 2068

¹ [1970] 3 O.R. 365, 13 D.L.R. (3d) 129.

¹ [1970] 3 O.R. 365, 13 D.L.R. (3d) 129.

by-law imposed a sewer rate upon the owners of land fronting on Industrial Road in the Town of Preston of 37 cents per foot frontage per annum for 24 years to defray in part the cost of the work. The Court of Appeal, reversing the judgment at trial, declared the by-law invalid for lack of approval of the Ontario Municipal Board as required by s. 380(2) of *The Municipal Act* before the authorization of the work. In this appeal the municipality contends that its procedure throughout was valid and in accordance with s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, c. 281, and that the judgment at trial should be restored.

It is desirable to set out in some detail the steps taken by the municipality to authorize and collect for this work. On November 7, 1960, the corporation gave first and second reading to By-law 2067, which provided for the execution of agreements with the Ontario Water Resources Commission for the construction of this sewer. The by-law was given third and final reading on February 24, 1961.

The first of these agreements, dated December 6, 1960, provided for the retention of consulting engineers for the preparation of working plans and specifications.

On June 29, 1961, the Ontario Municipal Board approved the undertaking and authorized the corporation to execute the second agreement set out in By-law 2067. The agreement was executed on July 6, 1961, and provided for the construction of sewage works project 61-S-75(2) and for maintenance and operation of the project. While the Commission was responsible for the construction, management and control, the corporation agreed, in accordance with s. 40 of *The Ontario Water Resources Commission Act* to repay the Commission its total cost over a period of thirty years.

On November 7, 1960 (when the corporation gave first and second reading to By-law 2067)

de la ville de Preston. Ce règlement impose aux propriétaires des terrains le long du chemin Industrial, dans la ville de Preston, une taxe annuelle d'égout de 37 cents le pied de front pendant 24 ans pour défrayer une partie du coût de l'ouvrage. La Cour d'appel, infirmant le jugement de première instance, a déclaré le règlement nul faute d'avoir été approuvé par la Commission municipale de l'Ontario comme l'exige l'art. 380 (2) du *Municipal Act* avant que l'ouvrage n'ait été autorisé. Dans le présent pourvoi, la municipalité soutient qu'elle a régulièrement suivi toutes les étapes de la procédure conformément à l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act*, S.R.O. de 1960, c. 281 et demande le rétablissement du jugement de première instance.

Il y a lieu de décrire par le détail les démarches faites par la municipalité pour autoriser cet ouvrage et en récupérer le coût. Le 7 novembre 1960, la municipalité a adopté en première et deuxième lectures le règlement n° 2067, qui prévoit la signature d'ententes avec l'*Ontario Water Resources Commission* (la Régie des eaux) en vue de la construction de l'égout en cause. Le règlement a reçu la troisième et dernière lecture le 24 février 1961.

La première de ces ententes, datée du 6 décembre 1960, prévoit l'engagement d'ingénieurs-conseils pour la préparation des plans et devis d'exécution.

Le 29 juin 1961, la Commission municipale de l'Ontario a approuvé l'entreprise et autorisé la municipalité à signer la seconde entente mentionnée au règlement n° 2067. Cette entente, signée le 6 juin 1961, prévoit la réalisation du programme de travaux d'égout n° 61-S-75(2) et l'entretien et l'exploitation de l'ouvrage. D'une part, la Régie en assumait la construction, l'entretien et la direction, d'autre part, la municipalité s'engageait, conformément à l'art. 40 du *Ontario Water Resources Commission Act* à en rembourser le coût total à la Régie dans un délai de trente ans.

Le 7 novembre 1960 (en adoptant le règlement n° 2067 en première et deuxième lectures)

the corporation also gave first and second reading to By-law 2068, when it provided that:

NOW THEREFORE the Council of the Corporation of the Town of Preston enacts as follows:

1. There is hereby imposed pursuant to Section 41 of The Ontario Water Resources Commission Act, 1957, as amended, and Section 389 of the Municipal Act, upon the owners or occupants of land who derive or will or may derive benefit from the said project, a sewer rate sufficient to pay 100 per cent of the annual payments to the Commission required to be made under Clause (A) of paragraph 1 of Subsection (1) of Section 40 of The Ontario Water Resources Commission Act, 1957, as amended, and under paragraph 2 of that Subsection.

2. The lands in respect of which such owners or occupants are deemed to derive benefit from this project are all lands within the Municipality.

3. The sewer rate shall be imposed for a period of 30 years commencing in 1962 and shall be computed by a combination of the following methods:

(a) A foot frontage rate of 37 cents per foot on the lands designated in paragraph 2 which front on or abut on the streets or parts of streets described in Schedule "A" to this By-law, or connect to the sewers constructed thereon.

(b) A mill rate on the assessed value of the lands designated in paragraph 2.

Schedule "B" to the Sewer Rate By-law 2068 reads as follows:

Estimated Annual O.W.R.C. Charges

Interest (Present estimate 5.5%)	\$4,290.00
Debt Retirement (30 years)	1,560.00
Reserve	600.00
	\$6,450.00

Estimated Revenue

9,600 ft. frontage @ 37 cents	
a foot	\$3,552.00
Approx. .2208 mills on	
\$13,125,341.00 Assessment ..	2,898.00
	\$6,450.00

la municipalité a également adopté en première et deuxième lectures, le règlement n° 2068, lequel décrète:

[TRANSDUCTION] EN CONSÉQUENCE, le Conseil municipal de la ville de Preston décrète ce qui suit:

1. Il est, par les présentes imposé en vertu de l'article 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act*, 1957, modifié, et de l'article 389 du *Municipal Act*, aux propriétaires ou occupants des immeubles à qui ledit ouvrage sera ou pourra être utile, une taxe d'égout suffisante pour couvrir 100 p. 100 des versements annuels à faire à la Régie en vertu du sous-alinéa a) de l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 40 de l'*Ontario Water Resources Commission Act*, 1957, modifié, et en vertu de l'alinéa 2 du même paragraphe.

2. Les immeubles dont les propriétaires ou occupants sont réputés tirer avantage de cet ouvrage sont tous des immeubles situés dans la municipalité.

3. La taxe d'égout sera imposée pendant 30 ans à compter de 1962 et sera calculée selon une combinaison des méthodes suivantes:

a) Une taxe de 37 cents le pied de front sur les immeubles désignés à l'alinéa 2 et bornés par les rues ou parties de rues désignées à l'annexe A du présent règlement ou ceux qui sont raccordés à l'égout de ces rues ou parties de rues.

b) Une taxe au millième de l'évaluation des immeubles désignés à l'alinéa 2.

L'annexe B du règlement de taxe d'égout n° 2068 se lit ainsi:

[TRANSDUCTION]

Facture estimative annuelle de l'O.W.R.C.

Intérêts (Prévision actuelle 5.5%)	\$4,290
Remboursement de la dette (30 ans)	1,560
Réserve	600
	\$6,450

Revenus estimatifs

9,600 pieds de front à 37 cents	
le pied	\$3,552
Environ 22.08 cents du mille dollars	
d'évaluation sur une évaluation de	
\$13,125,341	2,898
	\$6,450

The application by the Corporation of the Town of Preston for approval of its proposed By-law 2068 was not heard by the Ontario Municipal Board until October 16, 1961. The Board reserved its decision. On October 24, 1961, the Corporation was advised that the application had been dismissed without written reasons.

Nothing further happened until November 9, 1966, when the Board gave a new appointment for a hearing. On January 5, 1967, A. H. Arrell, Vice-Chairman of the Municipal Board, attended at Council Chambers of the Town of Preston for the purpose of conducting a hearing of this application. His report contains a concise summary of the practical problem, the position taken by the adversaries and their arguments in support. I set it out in full:

As set forth above proposed By-law 2068 was given first and second reading on the 7th day of November, 1960. The purpose was to assist in financing the construction of a trunk sewer on Industrial Road from Bishop Street to Eagle Street. The purpose of the sewer was to develop an industrial area on both sides of Industrial Road. The rate set forth in the proposed by-law is 37 cents per foot frontage for 30 years commencing in the year 1962. The evidence would indicate that this would cover a little over 55% of the actual cost of constructing the sewers and the balance would be borne by the municipality. The sewers are oversize in order to take care of future developments. In addition to the frontage rate any person connecting with the sewers will have to pay a surcharge on his water bill in order to pay for the construction and maintenance of the sewage disposal plant, in accordance with the town's general rating by-law.

An application was made to this Board for approval of this by-law in 1961 at which time the application was dismissed. The sewer was constructed under the provisions of *The Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, Chapter 281, Section 39, pursuant to an agreement between the Commission and the municipality.

It was argued for the objectors that as the Board had not approved of proposed By-law 2068 before the works were authorized, Section 380(2) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1960, Chapter 249, now

Ce n'est que le 16 octobre 1961 que la Commission municipale de l'Ontario a entendu la requête présentée par la municipalité de la ville de Preston pour faire approuver son projet de règlement n° 2068. La Commission a pris la requête en délibéré. Le 24 octobre 1961, la municipalité a reçu notification que sa requête avait été rejetée sans motifs écrits.

Les choses en sont restées là jusqu'au 9 novembre 1966, alors que la Commission a fixé une nouvelle date d'audition. Le 5 janvier 1967, M. A. H. Arrell, vice-président de la Commission municipale, a tenu audience à la salle du conseil de la ville de Preston pour y entendre la requête. Son rapport contient un résumé précis des questions pratiques, des positions des opposants et des arguments à l'appui de leur thèse. Je le cite en entier:

[TRADUCTION] Comme il est mentionné ci-dessus, le projet de règlement n° 2068 a reçu les première et deuxième lectures le 7 novembre 1960. L'objet du règlement est de pourvoir au financement de la construction de l'égout principal dans le chemin Industrial, de la rue Bishop à la rue Eagle. Le but de cette construction était d'amener l'apparition d'une zone industrielle de chaque côté du chemin Industrial. La taxe mentionnée au projet de règlement est de 37 cents le pied de front, pendant 30 ans, à compter de 1962. D'après la preuve soumise, ceci devrait couvrir un peu plus de 55 p. 100 du coût réel de construction de l'égout, le solde serait assumé par la municipalité. Les canalisations sont plus grandes que nécessaire en prévision de l'expansion future. En plus de la taxe au pied linéaire, quiconque se branchera à l'égout devra payer une surcharge à sa facture d'eau pour défrayer le coût de construction et d'entretien de l'usine d'épuration, conformément au règlement général d'imposition de la ville.

La Commission municipale a entendu, en 1961, une demande d'approbation de ce règlement; elle avait alors rejeté cette demande. La construction de l'égout s'est faite en vertu des dispositions du *Ontario Water Resources Commission Act*, S.R.O. de 1960, c. 281, article 39, par suite d'une entente intervenue entre la Régie et la municipalité.

Les opposants ont prétendu que puisque la Commission municipale n'avait pas approuvé le projet de règlement n° 2068, avant que les travaux n'aient été autorisés, l'article 380(2) du *Municipal Act*,

precluded it from giving its approval. This subsection reads as follows:

“(2) Subject to the approval of the Municipal Board first being obtained, the council of a local municipality, in authorizing the construction of sewage works or water works, may by by-law provide for imposing upon owners or occupants of land who derive or will or may derive a benefit from the sewage works or water works a sewer rate or water works rate, as the case may be, sufficient to pay for the whole or such portion or percentage of the capital cost of the works as the by-law may specify, and, with the like approval, such by-law may from time to time be amended or repealed.”

Counsel for the applicant argued that since the work was authorized by the Commission, Section 380(2) could have no application and that under Section 41(1) of *The Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, the by-law could be approved after the agreement was entered into and that subsection 3 of this section only indicated the type of rates the municipality could impose. Subsections (1) and (3) of this section are as follows:

“41.—(1) The council of a municipality that has entered into or proposes to enter into an agreement with the Commission under section 39 may by by-law subject to the approval of the Board, provide for imposing upon owners or occupants of land who derive or will or may derive a benefit from the project a sewer rate or water works rate, as the case may be, sufficient to pay the whole or such portion as the by-law may specify of the annual payments to the Commission required to be made under clause *a* of paragraph 1 and paragraph 2 of subsection 1 of section 40 and, with the like approval such by-law may from time to time be amended or repealed. R.S.O. 1960, c. 281, s. 41(1)”

“(3) Subject to this section, section 380 of *The Municipal Act* applies *mutatis mutandis* to sewer rates and sewage service rates imposed under this section.”

While it would not appear that the Board can make any binding legal decision on this point for administrative purposes I prefer the latter argument.

Since the previous hearing there can be no doubt that a substantial industrial development along this

S.R.O. de 1960, c. 249, l'empêche de le faire maintenant. Le paragraphe 2 de cet article se lit ainsi:

[TRADUCTION] «(2) Sous réserve d'obtenir l'autorisation préalable de la Commission municipale, le conseil d'une municipalité locale peut, en autorisant la construction de systèmes d'égout ou de réseaux d'aqueduc, par règlement, décréter l'imposition, aux propriétaires ou occupants d'immeubles qui profitent des réseaux d'aqueduc et des systèmes d'égouts ou à ceux qui pourront en profiter à l'avenir, d'une taxe d'aqueduc ou d'égout, selon le cas, de manière à prélever la totalité ou la partie que détermine le règlement du coût en capital des travaux. Moyennant semblable approbation, le conseil peut, à l'occasion, modifier ou abroger ledit règlement.»

L'avocat de la requérante a soutenu que puisque la Régie a autorisé l'ouvrage, l'article 380(2) ne pouvait s'appliquer, qu'en vertu de l'article 41(1) de *The Ontario Water Resources Commission Act*, S.R.O. de 1960, le règlement pouvait être approuvé après la signature de l'entente et que le paragraphe 3 de cet article ne faisait qu'indiquer la sorte de taxes que la municipalité pouvait imposer. Les paragraphes 1 et 3 de cet article se lisent ainsi:

[TRADUCTION] «41.—(1) Le conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'article 39 ou qui projette de le faire peut par règlement, sujet à l'approbation de la Commission municipale, décréter l'imposition aux propriétaires ou occupants d'immeubles qui profitent des travaux ou qui pourront en profiter à l'avenir, d'une taxe d'aqueduc ou d'égout, selon le cas, de manière à prélever la totalité ou la partie que détermine le règlement des sommes que représentent les versements annuels à faire à la Régie en vertu du sous-alinéa *a*) de l'alinéa 1) et de l'alinéa 2) du paragraphe (1) de l'article 40. Moyennant semblable approbation, le conseil peut modifier ou abroger ledit règlement. S.R.O. de 1960, c. 281, art. 41(1).»

«(3) Sous réserve des dispositions du présent article, l'article 380 du *Municipal Act* s'applique *mutatis mutandis* aux taxes d'égout et de service d'égout créées en vertu du présent article.»

Bien qu'il ne semblerait pas que la Commission municipale puisse rendre une décision obligatoire en droit sur ce point, pour les fins d'administration, je préfère cette dernière thèse.

Depuis l'audition précédente, il ne fait pas de doute qu'il s'est produit une expansion industrielle

road has taken place. Land abutting this road would now appear to be worth about \$3,000 per acre. Counsel for Thomas Langs, a farmer on this road, argued that the levy proposed would force his client to sell his land. However, a value of \$3,000 per acre is several times what it would be worth as farm land and this value has been substantially contributed to by the expenditure which the municipality has made on this sewer. In my opinion, therefore, it is not unfair that he should have to pay this levy.

I am of the opinion that there is more merit to the objection raised by counsel for Modern Tools Company Limited which owns a substantial frontage on Industrial Road. His argument was that while land has been selling for substantial prices there has to date been only limited market and therefore this levy might force his client to sell at a substantial sacrifice.

There is no doubt that this project will make substantial contribution to the industrial assessment of the town and it would not seem unfair therefore, that the town should forget the proposed levies up to the present time. I therefore recommend approval of the proposed by-law if the term is changed from 30 years to 24 years with the first payment of the levy to be made in 1968. I recommend that there be no order as to costs.

On February 6th a formal order of the Board imposed the sewer rate referred to for a period of twenty-four years commencing in 1968. On February 20, 1967, By-law 2068, as amended by the Board, received its third reading and was finally passed by the corporation.

The Court of Appeal gave leave to appeal from the February 6th order of the Board but subsequently quashed the appeal for failure of the appellant Langs to comply with s. 95(2) of *The Ontario Municipal Board Act*, which required the giving of notice to the Board, within a specified time, of the setting down of the appeal (*Re Langs v. Town of Preston*²). The date of this judgment is October 25, 1967.

The next step was the issue of a writ in the Supreme Court of Ontario on July 8, 1968, which raised the issues now before us. The plaintiff is Thomas W. Langs, a substantial property owner.

importante le long de ce chemin. Les terres bordant ce chemin vaudraient maintenant environ \$3,000 l'acre. L'avocat de Thomas Langs, un cultivateur dont la terre est située sur ce chemin, a soutenu que la taxe proposée forcerait son client à vendre sa terre. Par contre, \$3,000 l'acre équivaut à plusieurs fois sa valeur en tant que terre de culture et cette appréciation résulte pour une bonne part des sommes que la municipalité a consacrées à cet égout. A mon avis, il n'est donc pas injuste qu'il ait à payer cette taxe.

Je suis d'avis que l'opposition soulevée par l'avocat de Modern Tools Company Limited laquelle possède un grand terrain en bordure du chemin Industrial a plus de poids. Il prétend que bien que le terrain se vende à des prix élevés, le marché est encore limité et qu'en conséquence cette taxe pourrait obliger son client à vendre à un prix beaucoup moindre.

Il est certain que cet ouvrage augmentera de beaucoup l'imposition industrielle de la ville et il ne paraît donc pas déraisonnable que la ville renonce aux perceptions projetées jusqu'à maintenant. Je recommande, en conséquence, l'adoption du projet de règlement à condition que sa durée soit modifiée de 30 à 24 ans, le premier versement de taxe devant avoir lieu en 1968. Je recommande de ne pas adjuger de dépens.

Le 6 février, une ordonnance de la Commission municipale a imposé la taxe d'égout en cause répartie sur vingt-quatre ans à compter de 1968. Le 20 février 1967, le règlement n° 2068, modifié par la Commission municipale, a reçu la troisième lecture et l'approbation définitive de la municipalité.

La Cour d'appel a accordé l'autorisation d'appeler de l'ordonnance rendue par la Commission municipale le 6 février, mais elle a par la suite annulé l'appel à cause de l'omission de l'appellant Langs de se conformer à l'art. 95(2) du *Ontario Municipal Board Act*, lequel article exige l'envoi à la Commission municipale d'un avis d'inscription de l'appel pour audition dans un délai fixe. (*Re: Langs v. Town of Preston*².) Ce jugement a été rendu le 25 octobre 1967.

L'étape suivante a été la délivrance par la Cour suprême de l'Ontario, le 8 juillet 1968, d'un bref qui soulève les questions qui nous sont maintenant soumises. Le demandeur est Thomas

² [1968] 1 O.R. 102.

² [1968] 1 O.R. 102.

The main issue is the power of the municipality to pass the by-law imposing the sewer rate after the work had been authorized and completed. The ratepayer relied on s. 380(2) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1960, as amended by 1962-63, c. 87, s. 17. The trial judge rejected this submission and held that s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* permitted the passing of the sewer rate by-law following the agreement with the Commission. He dismissed the action. The Court of Appeal accepted the ratepayer's submission, allowed the appeal and quashed the by-law.

I would allow the appeal and restore the judgment at trial dismissing the action. In my opinion, By-law 2068 was authorized by s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* set out above in the report of the Municipal Board. The key words are:

The council of a municipality that has entered into an agreement with the Commission under section 39 may by by-law, subject to the approval of the Board, provide for imposing upon owners or occupants of land who derive or will or may derive a benefit from the project a sewer rate or water works rate. . . .

Prior to 1957, the only authority for the imposition of a sewer rate upon owners or occupants of land to be benefited was to be found in s. 380(2) of *The Municipal Act*, which is also set out in the report of the Municipal Board.

But there was a significant change in 1957. In that year, *The Ontario Water Resources Commission Act* was re-enacted by 5-6 Elizabeth II, c. 88, and s. 41(1) (2) (3) appeared in the Act for the first time. The result of this re-enactment was to provide a second source of municipal jurisdiction to impose sewer rates on particular land and the power was no longer confined to s. 380(2).

The Court of Appeal, however, appears to have taken the view that s. 380 of *The Municipal Act* is the governing enactment and that s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* does

W. Langs, propriétaire d'un grand terrain. La question en litige porte sur le pouvoir de la municipalité d'adopter un règlement décrétant l'imposition de la taxe d'égout après que l'ouvrage a été autorisé et terminé. Le contribuable a invoqué l'art. 380(2) du *Municipal Act*, S.R.O. de 1960, modifié par l'art. 17 du c. 87 de 1962-1963. Le juge de première instance a rejeté cette prétention et a conclu que l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* permet d'adopter un règlement d'imposition de taxe d'égout après la signature de l'entente avec la Régie. Il a rejeté l'action. La Cour d'appel a fait droit aux prétentions du contribuable, elle a accueilli l'appel et annulé le règlement.

Je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir le jugement de première instance qui rejette l'action. A mon avis, le règlement n° 2068 a été autorisé en vertu de l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* ci-dessus cité dans le rapport de la Commission municipale. Les mots clés sont les suivants:

[TRADUCTION] Le Conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'article 39 peut, par règlement, sujet à l'approbation de la Commission municipale, décréter l'imposition aux propriétaires ou occupants d'immeubles qui profitent des travaux ou qui pourront en profiter à l'avenir, d'une taxe d'aqueduc ou d'égout

Avant 1957, le seul pouvoir d'imposer une taxe d'égout aux propriétaires ou occupants des immeubles à desservir avait sa source dans l'art. 380(2) du *Municipal Act* également cité dans le rapport de la Commission municipale.

Il y a toutefois eu une modification importante en 1957. Cette année-là, on a refondu l'*Ontario Water Resources Commission Act* par la loi 5-6 Elizabeth II, c. 88, et les par. 1, 2 et 3 de l'art. 41 sont apparus dans la Loi pour la première fois. Le résultat de cette refonte a été d'établir une seconde source du pouvoir municipal d'imposer des taxes d'égout sur un immeuble en particulier, ce pouvoir ne dépendant plus du seul art. 380(2).

La Cour d'appel paraît cependant avoir adopté l'avis que l'art. 380 du *Municipal Act* est la disposition maîtresse et que l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* n'amoindrit

not relax the requirements of s. 380. There are two objections to such a finding. First, it ignores the opening words of s. 41(1) that the council of the municipality that has entered into an agreement with the Commission under s. 39 may by by-law . . . provide for imposing . . . a sewer or water works rate Second, by s. 41(3), the application of s. 380 of *The Municipal Act* is expressly made subject to s. 41 and is to apply *mutatis mutandis*. My conclusion is that there is no conflict between s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* and s. 380(2), and that the sewer rating by-law may be passed after the work has been authorized by the agreement with the Commission and completed, and that the approval of the Municipal Board may be given subsequently.

The respondent, in this Court, as he had in the Court of Appeal, contended that the appellant had purported to authorize the construction of an illegal work, having failed to comply with the provisions of s. 64 of *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1960, c. 274. The appellant's position is that the agreement between the appellant and the Ontario Water Resources Commission was authorized by By-law 2067, which by-law was approved by the Ontario Municipal Board. No appeal was taken from the order of the Board and no attack was made on the validity of By-law 2067 in these proceedings. The statement of claim is limited to a claim for a declaration that By-law 2068 is invalid. The trial judge said:

We are not concerned, however, in this action with the authorization of By-law 2067; this by-law is admittedly valid. It is the approval of the sewer rating by-law that is presently challenged.

I agree with the view expressed by Kelly J. A. in the Court of Appeal in respect of this submission:

The other ground of appeal, *i.e.*, that in failing to comply with s. 64 of the *Ontario Municipal Board Act*, the municipality purported to authorize an unauthorized work, constitutes an attack on the validity of By-law 2067. The statement of claim does not

pas les exigences de l'art. 380. Une telle conclusion soulève deux objections. Premièrement, elle fait abstraction des premiers mots de l'art. 41(1) selon lesquels [TRADUCTION] «le conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'article 39 peut, par règlement . . . décréter l'imposition . . . d'une taxe d'aqueduc ou d'égout . . . Deuxièmement, en vertu de l'art. 41(3), l'application de l'art. 380 du *Municipal Act* est expressément assujettie à l'art. 41 et doit se faire *mutatis mutandis*. J'arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de conflit entre l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* et l'art. 380(2), que le règlement imposant une taxe d'égout peut être adopté après que l'ouvrage a été autorisé par une entente avec la Régie et qu'il est terminé, et que l'approbation de la Commission municipale peut être donnée par la suite.

L'intimé a soutenu en cette Cour, comme il l'avait fait en Cour d'appel, que l'appelante a prétendu autoriser la construction d'un ouvrage illégal, ne s'étant pas conformée aux dispositions de l'art. 64 du *Ontario Municipal Board Act*, S.R.O. de 1960, c. 274. L'appelante soutient que l'entente intervenue entre l'appelante et la Régie des eaux de l'Ontario a été autorisée par le règlement n° 2067, que la Commission municipale de l'Ontario a approuvé. Personne n'a interjeté appel de l'ordonnance de la Régie et la validité du règlement n° 2067 n'est pas contestée dans la présente affaire. La déclaration se borne à demander un jugement déclarant le règlement n° 2068 nul. Le juge de première instance a dit ceci:

La présente action ne porte pas cependant sur l'approbation du règlement n° 2067, ce règlement est reconnu valide. C'est l'approbation du règlement imposant une taxe d'égout que l'on conteste présentement.

Je partage l'avis exprimé par le Juge d'appel Kelly au sujet de cette prétention:

[TRADUCTION] L'autre moyen d'appel, soit qu'en ne se conformant pas à l'art. 64 de l'*Ontario Municipal Board Act*, la municipalité a prétendu autoriser un ouvrage non approuvé, constitue une contestation de la validité du règlement n° 2067. La déclaration ne

directly attack the validity of By-law 2067. In the view I have taken of By-law 2068, it is unnecessary to deal with the validity of By-law 2067. I do not consider that in the absence of any prayer seeking a declaration as to its invalidity, the judgment in this action should attempt to establish its validity or invalidity. If the plaintiff feels he has a remedy in this regard he should seek it in *ad hoc* proceedings.

I would allow the appeal with costs both here and in the Court of Appeal, and restore the judgment at trial dismissing the action with costs.

LASKIN J. (*dissenting*)—By-law 2068 of the appellant municipality, “being a by-law with respect to sewer rates under s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act*, R.S.O. 1960, c. 281, as amended, and s. 380 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1960, c. 249, as amended”, was passed on third reading on February 20, 1967. It received its first two readings on November 7, 1960. In its then form it provided for the imposition of a prescribed sewer rate for a period of thirty years commencing in 1962. The required approval thereof by the Ontario Municipal Board, when in its form as a proposed by-law, was first refused in a decision communicated on October 24, 1961. After a hearing *de novo* on January 5, 1967, the Board adopted a recommendation of its vice-chairman, as permitted under its governing statute, and approved the proposed by-law on February 6, 1967, provided the sewer rate period was changed from thirty years to twenty-four years, with the first payment of the levy to be in 1968. This change was made in the proposed by-law and third reading followed.

The validity of the by-law was unsuccessfully attacked by an affected owner of land, but the judgment of Lacourcière J. dismissing his action was reversed by the Ontario Court of Appeal, speaking unanimously through Kelly J.A. It will help to focus on the legal issues raised by the further appeal to this Court if I set out the chronology of events relevant thereto. They have their

conteste pas directement la validité du règlement n° 2067. Étant donné l'attitude que j'ai prise quant au règlement n° 2068, il est inutile de s'arrêter à la validité du règlement n° 2067. Je ne crois pas qu'à défaut de conclusion demandant de le déclarer nul, le jugement dans la présente action devrait statuer sur sa validité ou sur sa nullité. Si le demandeur juge qu'il a un recours à ce sujet, il devrait le faire valoir par des procédures à cette fin.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens tant en cette Cour qu'en Cour d'appel et de rétablir le jugement de première instance qui rejette l'action avec dépens.

LE JUGE LASKIN (*dissident*)—Le règlement n° 2068 de la municipalité appelante, soit le [TRANSLATION] «règlement concernant les taxes d'égout sous l'empire de l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act*, S.R.O. de 1960, c. 281 et modifications et de l'art. 380 du *Municipal Act*, S.R.O. de 1960, c. 249 et modifications» a été adopté en troisième lecture le 20 février 1967. Il avait franchi les étapes de la première et de la deuxième lecture le 7 novembre 1960. Dans sa forme initiale, il décrétait l'imposition d'une taxe d'égout déterminée, répartie sur trente ans à compter de 1962. Par décision communiquée le 24 octobre 1961, l'Ontario Municipal Board (Commission municipale) avait d'abord refusé d'approuver le projet de règlement, dont l'approbation est obligatoire. À la suite d'une nouvelle audition tenue le 5 janvier 1967, la Commission municipale a suivi la recommandation de son vice-président, comme la loi qui la régit le permet, et a approuvé le projet de règlement le 6 février 1967, à condition que la durée de la répartition de la taxe d'égout soit réduite de trente à vingt-quatre ans et que le premier versement soit celui de 1968. On a apporté ce changement au projet de règlement et on l'a adopté en troisième lecture.

Un des propriétaires fonciers touchés par le règlement en a contesté la validité sans succès, mais par un arrêt unanime dont le Juge d'appel Kelly a rédigé les motifs la Cour d'appel de l'Ontario a infirmé la décision du Juge Lacourcière de rejeter l'action. Pour mieux définir les questions de droit soulevées par le pourvoi à cette Cour je donnerai la chronologie des événe-

setting in ss. 39, 40 and 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* which read as follows:

39 (1) Any one or more municipalities may apply to the Commission for the provision of and operation by the Commission of water works or sewage works for the municipality or municipalities.

(2) The Commission may thereupon furnish to such municipality or municipalities,

(a) an estimate of the cost of the project and such other information as the Commission may deem advisable;

(b) a statement of the terms and conditions upon which the Commission will complete and operate the project; and

(c) a form of agreement to be entered into between the municipality or municipalities and the Commission.

(3) The council of any municipality may by by-law authorize the municipality to enter into such an agreement with the Commission and, subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, the Commission may enter into any such agreement with any municipality or municipalities and, when such an agreement has been entered into, the parties thereto have all such powers as may be necessary to carry out the provisions thereof or of any undertaking given pursuant thereto.

(4)

(5) Where a municipality that proposes to enter into an agreement with the Commission is required to obtain the approval of the Board with respect to any aspect of the proposed project, the application for such approval shall be made by the Commission on behalf of the municipality.

40 (1) Every municipality that has entered into an agreement with the Commission under section 39 shall pay to the Commission the following sums or, where such agreement is with more than one municipality, or where the project requires more than one agreement at least one of which is with a municipality, its share as adjusted by the Commission of the following sums:

2. In each calendar year for such period of years as may be prescribed by such agreement, commencing not later than the fifth calendar year next following the date of completion of such project, such sum as would be necessary with interest compounded annually thereon at the rate of $3\frac{1}{4}$ per cent per annum to form at the expiry of such period of years a fund equal to the cost of such project.

ments qui s'y rapportent. Ces questions dérivent des art. 39, 40 et 41 de l'*Ontario Resources Commission Act* qui se lisent comme suit:

[TRADUCTION] 39 (1) Une ou plusieurs municipalités peuvent demander à la Régie de leur fournir et d'exploiter pour elles des réseaux d'aqueduc ou d'égout.

(2) Sur une telle réquisition, la Régie peut fournir à ces municipalités

a) une estimation du coût des travaux et tous autres renseignements que la Régie juge utiles;

b) une énumération des clauses et conditions auxquelles la Régie exécutera et exploitera les travaux; et

c) un projet de la convention à intervenir entre la ou les municipalités et la Régie.

(3) Le conseil de toute municipalité peut par règlement autoriser celle-ci à conclure une telle entente avec la Régie et, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, la Régie peut conclure toute entente de ce genre avec une ou plusieurs municipalités et après la signature d'une telle entente les parties ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exécution des dispositions de l'entente ou de tout engagement qui en découle.

(4)

(5) Lorsqu'une municipalité qui projette de conclure une entente avec la Régie doit obtenir l'approbation de la Commission municipale à l'égard de tout aspect des travaux projetés, la demande d'approbation doit être faite par la Régie pour le compte de la municipalité.

40 (1) Toute municipalité qui a conclu une entente avec la Régie en vertu de l'art. 39 doit payer, à la Régie, les sommes suivantes, ou, lorsque plusieurs municipalités sont parties à l'entente, ou que les travaux exigent plus d'une entente dont au moins une à laquelle une municipalité est partie, sa part, déterminée par la Régie, des sommes suivantes:

2. Chaque année civile de la période prescrite par l'entente, à compter d'au plus cinq ans après la fin des travaux prévus à l'entente, la somme qui produirait à l'expiration de telle période un fonds égal au coût des travaux avec intérêts composés annuellement au taux de $3\frac{1}{4}$ pour cent l'an.

41 (1) The council of a municipality that has entered into or proposes to enter into an agreement with the Commission under section 39 may by by-law, subject to the approval of the Board, provide for imposing upon owners or occupants of land who derive or will or may derive a benefit from the project a sewer rate or water works rate, as the case may be, sufficient to pay the whole or such portion as the by-law may specify of the annual payments to the Commission required to be made under clause *a* of paragraph 1 and paragraph 2 of subsection 1 of section 40 and, with the like approval, such by-law may from time to time be amended or repealed.

(1a) Where a by-law under subsection 1 imposes a sewer rate or water works rate upon owners or occupants of land, the council of the municipality may provide for commutation for payment in cash of the whole or any part of the rate imposed and may prescribe the terms and conditions thereof.

(2) The council of a municipality that has entered into or proposes to enter into an agreement with the Commission under section 39 may by by-law provide for imposing upon owners or occupants of land from which sewage is received, treated or disposed of or to which water is supplied through or by the project a sewage service rate or water service rate, as the case may be, sufficient to pay the whole or such portion as the by-law may specify of the annual payments to the Commission required to be made under clauses *b* and *c* of paragraph 1 of subsection 1 of section 40.

(3) Subject to this section, section 380 of *The Municipal Act* applies *mutatis mutandis* to sewer rates and sewage service rates imposed under this section.

(4) Every water works rate or water service rate imposed under this section shall, in so far as is practicable and subject to this section, be imposed in the same manner and with and subject to the same provisions as apply to a water works rate or sewage service rate, respectively, under section 380 of *The Municipal Act*, and that section applies *mutatis mutandis* to the imposition of such rates.

The Ontario Water Resources Commission Act, as re-enacted in 1957, and as amended in 1958 enabled a municipality by agreement with the Commission, on prescribed terms as to repayment,

41 (1) Le conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'article 39 ou qui projette de le faire peut par règlement, sujet à l'approbation de la Commission municipale, décréter l'imposition aux propriétaires ou occupants d'immeubles qui profitent des travaux ou qui pourront en profiter à l'avenir, d'une taxe d'aqueduc ou d'égout, selon le cas, de manière à prélever la totalité ou la partie que détermine le règlement des sommes que représentent les versements annuels à faire à la Régie en vertu du sous-alinéa *a*) de l'alinéa 1) et de l'alinéa 2) du paragraphe (1) de l'article 40. Moyennant semblable approbation, le conseil peut modifier ou abroger ledit règlement.

(1a) Lorsqu'un règlement impose en vertu du paragraphe (1), une taxe d'aqueduc ou d'égout aux propriétaires ou occupants d'immeubles, le conseil de la municipalité peut permettre la commutation de la totalité ou de partie de la taxe en un seul versement comptant et déterminer les modalités de cette commutation.

(2) Le conseil d'une municipalité qui a conclu une entente avec la Régie en vertu de l'article 39 ou qui projette de le faire peut, par règlement, décréter l'imposition, aux propriétaires ou occupants d'immeubles dont les égouts se déversent pour traitement ou élimination dans un système projeté ou construit, ou aux propriétaires ou occupants d'immeubles alimentés par un réseau d'aqueduc, d'une taxe de service d'égout ou d'aqueduc, selon le cas, de manière à prélever la totalité ou la partie que détermine le règlement des sommes que représentent les versements annuels à faire à la Régie en vertu des sous-alinéas *b*) et *c*) de l'alinéa 1 du paragraphe (1) de l'article 40.

(3) Sous réserve des dispositions du présent article, l'article 380 du *Municipal Act* s'applique *mutatis mutandis* aux taxes d'égout et de service d'égout créées en vertu du présent article.

(4) Toute taxe d'aqueduc ou de service d'aqueduc imposée en vertu du présent article doit, sous réserve des dispositions du présent article et dans la mesure du possible, être imposée de la même manière que les taxes d'aqueduc ou de service d'égout, selon le cas, créées en vertu de l'article 380 du *Municipal Act*, et suivant les mêmes modalités; l'article 380 du *Municipal Act* s'applique *mutatis mutandis* à l'imposition de ces taxes.

L'Ontario Water Resources Commission Act, refondu en 1957 et modifié en 1958, permet à une municipalité de faire construire et exploiter par la Régie des eaux pour le compte de la

to have the latter construct and operate water or sewage works for the municipality. Theretofore, such works had to be provided, if at all by the municipality itself, through the procedure set down in s. 380 of *The Municipal Act*, long in force in the province, if the whole or part of the cost was to be met by a rate upon benefiting owners. Section 380 is an elaborate code for raising the money and imposing the rates necessary to pay for a water or sewer project. For present purposes, it is enough to quote s. 380(2) which is in these words:

Subject to the approval of the Municipal Board first being obtained, the council of a local municipality, in authorizing the construction of sewage works or water works, may by by-law provide for imposing upon owners or occupants of land who derive or will or may derive a benefit from the sewage works or water works a sewer rate or a water works rate, as the case may be, sufficient to pay for the whole or such portion or percentage of the capital cost of the works as the by-law may specify, and, with the like approval, such by-law may from time to time be amended or repealed.

Having decided to embark on a sewage project by agreement with the Commission, the municipality enacted By-law 2067 on February 24, 1961. Like By-law 2068, it received its first two readings on November 7, 1960. By-law 2067 authorized the municipality to execute an agreement with the Commission for preliminary planning and preparatory work in connection with the project, and to execute thereafter, subject to the approval of the Ontario Municipal Board, a construction agreement. The preliminary work agreement was dated December 6, 1960, and the construction agreement was executed on July 6, 1961. The Board's approval to the latter agreement was given on June 29, 1961.

The work contemplated by the construction agreement was in fact begun before the enactment of By-law 2067 and was completed by April 2, 1961, before the required approval of the Board was given and before the agreement was executed. As is also evident from what has

municipalité et par entente avec la Régie, des systèmes d'aqueduc et d'égout, moyennant des modalités de remboursement. Auparavant, pour autant que c'était la municipalité elle-même qui y pourvoyait, ces systèmes devaient être fournis selon un processus établi à l'art. 380 du *Municipal Act*, en vigueur depuis longtemps dans la province, si la totalité ou partie du coût devait être mise à la charge des propriétaires qui en profiteraient. L'article 380 est un code détaillé sur la façon de prélever des fonds et d'imposer les taxes nécessaires au financement des travaux d'aqueduc et d'égout. Pour les fins des présentes, il suffit de citer le par. (2) de l'art. 380 qui se lit comme suit:

[TRANSLATION] Sous réserve d'obtenir l'autorisation préalable de la Commission municipale, le conseil d'une municipalité locale peut, en autorisant la construction de systèmes d'égout ou de réseaux d'aqueduc, par règlement, décréter l'imposition, aux propriétaires ou occupants d'immeubles qui profitent des réseaux d'aqueduc et des systèmes d'égout ou à ceux qui pourront en profiter à l'avenir, d'une taxe d'aqueduc ou d'égout, selon le cas, de manière à prélever la totalité ou la partie ou pourcentage que détermine le règlement du coût en capital des travaux. Moyennant semblable approbation, le conseil peut, à l'occasion, modifier ou abroger ledit règlement.

Ayant décidé de faire aménager des égouts par entente avec la Régie, la municipalité a adopté le règlement n° 2067 le 24 février 1961. Comme le règlement n° 2068, il a subi les deux premières lectures le 7 novembre 1960. Le règlement n° 2067 autorise la municipalité à conclure une entente avec la Régie sur la phase de planification et de préparation des travaux et à conclure, par la suite, avec l'autorisation de la Commission municipale de l'Ontario, une autre entente portant sur leur réalisation. L'entente sur la phase préparatoire est datée du 6 décembre 1960 et celle portant sur la réalisation a été signée le 6 juillet 1961. La Commission municipale a donné son approbation à la seconde entente le 29 juin 1961.

Les travaux visés à l'entente sur la réalisation ont, de fait, débuté avant l'adoption du règlement n° 2067; ils étaient terminés le 2 avril 1961, avant que la Commission municipale n'accorde son approbation et avant la signature de l'entente. De même, il ressort clairement de ce qui précède

gone before, the work was completed before the enactment of By-law 2068 and before approval thereof by the Board. The approvals in question are prescribed by s. 64 of *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1960, c. 274, which is as follows:

64 (1) Notwithstanding the provisions of any general or special Act, a municipality shall not,

- (a) authorize; or
- (b) exercise any of its powers to proceed with; or
- (c) provide any moneys for, any undertaking, work, project, scheme, act, matter, or thing, the cost or any portion of the cost of which is to be,
- (d) raised in a subsequent year or years; or
- (e) provided by the issue of debentures, until the approval of the Board has first been obtained.

(2)

(3) The passing of a by-law by a council to authorize or to exercise any of its powers to proceed with, or to provide any money for, any undertaking, work, project, scheme, act, matter or thing referred to in subsection 1 shall not be deemed to be in contravention of subsection 1 if such by-law contains a provision to the effect that the by-law shall not take effect until the approval of the Board under subsection 1 has been obtained.

What falls to be decided is, first, whether s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* enables a municipality to obtain approval for and pass its rating by-law after the project for which it imposes rates has been approved and, indeed, after the work involved has been completed. It is common ground that under s. 380 of *The Municipal Act*, a rating by-law must be enacted prior to or contemporaneously with the authorization of the work, the approval of the Board to the by-law being first obtained. A second question raised in this appeal is whether the Board could lawfully give its approval to the rating by-law (assuming the first objection thereto fails) when it had previously rejected an application for approval. There was a third question brought to the Court's attention by the appellant and argued by the respondent, which the former contended was not

que les travaux ont été terminés avant l'adoption du règlement n° 2068 et avant son approbation par la Commission municipale. Les approbations en cause sont obligatoires en vertu de l'art. 64 de l'*Ontario Municipal Board Act*, S.R.O. de 1960, c. 274, lequel se lit ainsi:

[TRADUCTION] 64 (1) Nonobstant les dispositions de toute autre loi générale ou spéciale, une municipalité ne peut:

- a) autoriser, ni
- b) exercer aucun de ses pouvoirs pour exécuter, ni
- c) financer aucune entreprise, travail, projet, plan, acte, affaire ou chose dont le coût total ou partiel sera
- d) prélevé au cours de l'année ou des années suivantes, ou
- e) financé par l'émission d'obligations, avant d'avoir d'abord obtenu l'approbation de la Commission.

(2)

(3) L'adoption par un conseil d'un règlement ayant pour but d'autoriser ou d'exercer un de ses pouvoirs pour exécuter ou financer une entreprise, travail, projet, plan, acte, affaire ou chose mentionnée au paragraphe (1) ne sera pas censée enfreindre le paragraphe (1) si le règlement comporte une disposition prévoyant qu'il n'entrera en vigueur qu'après avoir reçu l'approbation de la Commission conformément au paragraphe (1).

Ce que nous avons à décider, c'est d'abord si l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* permet à une municipalité de faire approuver son règlement d'imposition et de l'adopter, après avoir fait approuver l'entreprise pour laquelle elle impose des taxes et même après l'exécution des travaux en cause. On admet qu'en vertu de l'art. 380 du *Municipal Act* il faut adopter un règlement d'imposition avant ou au moment d'autoriser les travaux, l'approbation du règlement par la Commission municipale venant en premier lieu. La deuxième question que soulève le présent pourvoi est celle de savoir si la Commission municipale pouvait légalement approuver le règlement d'imposition (à supposer que le premier grief contre le règlement ne soit pas fondé) alors qu'elle avait déjà refusé de le faire. L'appelante a porté à l'attention de la Cour une

open on the pleadings. It related to By-law 2067, and involved the contention that the work provided for thereunder was never properly authorized by reason of non-compliance with s. 64 of *The Ontario Municipal Board Act*, and hence there was no lawful foundation for a rating by-law.

Kelly J.A. in the Ontario Court of Appeal rejected the present respondent's argument on the second question, relying in that connection on s. 42 of *The Ontario Municipal Board Act*, and held that the third was not open because it was in effect an attack on the validity of By-law 2067 and its validity had not been put in issue by the respondent. He did, however, rule against the municipality on the main question of the validity of By-law 2068 in the light of s. 41 and s. 380, in the following concluding reasons:

... I do not consider that s. 41 contemplates that the rating by-law may be passed after the work has been authorized. The work having been authorized on June 29, 1961, by By-law 2067, the rating by-law was not validly adopted since the approval of the Municipal Board to the rating by-law had not been "first" obtained as required by s. 380 (2).

There is no doubt that s. 41 of *The Ontario Water Resources Commission Act* departs from the scheme of s. 380 of *The Municipal Act* if it permits a rating by-law to be passed after an agreement for a water or sewer project has been concluded between a municipality and the Commission. The appellant municipality contends that this follows from the opening words of s. 41 (1), which speaks of a municipal council "that has entered into . . . an agreement with the Commission under section 39". Moreover, there would also be a departure from the scheme of s. 380 if authorization for a water or sewer project may be given under s. 41 after the project has in fact been completed. In so far as Ontario Municipal Board approval is necessary for the agreement itself (as to which see s. 39 (5) of *The Ontario Water Resources Commission Act*), the applicable

troisième question, que l'intimé de son côté a traitée, l'appelante soutenant qu'il n'y avait pas contestation liée sur cette question. Cette troisième question a trait au règlement n° 2067 et comporte l'argument que les travaux prévus à ce règlement n'ont jamais été régulièrement autorisés à cause de l'inobservance de l'art. 64 de l'*Ontario Municipal Board Act* et que, par conséquent, il n'y a pas de fondement légal à un règlement d'imposition.

En cour d'appel de l'Ontario, le juge d'appel Kelly a rejeté les prétentions de l'intimé dans le présent pourvoi au sujet de la deuxième question en se fondant à cet égard sur l'art. 42 de l'*Ontario Municipal Board Act* et a conclu que la troisième question n'était pas en litige parce qu'elle constitue en réalité une contestation de la validité du règlement n° 2067, validité que l'intimé n'avait pas mise en cause. Le Juge Kelly, toutefois, a rendu une décision défavorable à la municipalité sur la question principale de la validité du règlement n° 2068 et ce, à la lumière des art. 41 et 380; il dit à ce sujet, à la fin de ses motifs, que je cite:

[TRADUCTION] Je ne suis pas d'avis que l'art. 41 prévoit que le règlement d'imposition peut être adopté après que l'ouvrage a été autorisé. L'ouvrage ayant été autorisé le 29 juin 1961 par le règlement n° 2067, le règlement d'imposition n'a pas été validement adopté puisque l'on n'a pas obtenu l'approbation «préalable» de la Commission municipale comme l'exige l'art. 380 (2).

Il n'y a pas de doute que l'art. 41 de l'*Ontario Water Resources Commission Act* s'écarte des dispositions de l'art. 380 du *Municipal Act* s'il permet que soit adopté un règlement d'imposition après la signature d'une entente entre une municipalité et la Régie pour la construction d'aqueducs ou d'égouts. La municipalité appelante soutient que cette conséquence découle des premiers mots de l'art. 41 (1) qui traitent d'un conseil municipal «qui a conclu une entente avec la Régie sous l'empire de l'article 39». De plus, il y aurait aussi dérogation aux dispositions de l'art. 380 si l'autorisation de construire un aqueduc ou un égout pouvait s'obtenir en vertu de l'art. 41 après que la construction est de fait terminée. Pour autant que l'approbation de la Commission municipale de l'Ontario est nécessaire pour conclure l'entente elle-même (à ce

provisions are to be found in s. 64 of *The Ontario Municipal Board Act*. They were formally satisfied in the present case because the project as set out in the agreement was approved before the execution of the agreement; and the record shows that the preliminary work agreement was also entered into with the approval of the Board.

The position of the appellant municipality is that on its analysis of s. 41 it is immaterial that the work contemplated by the agreement was begun or was completed before the agreement therefor was executed with Board approval, or before the rating by-law was enacted with Board approval. Issue is taken by the respondent with this position on two grounds. First, it is submitted that the *mutatis mutandis* application of s. 380 of *The Municipal Act* to s. 41 carries the obligation of proper authorization of the work, which is not satisfied merely by execution of the agreement with the Commission but requires the enactment of a rating by-law at or before the same time, especially in view of s. 64 of *The Ontario Municipal Board Act* which applies "notwithstanding the provisions of any general or special Act". The second submission is that even in terms of s. 41 itself, the reference therein to an agreement under s. 39 is to an agreement looking to the construction and operation of works, and it is only "when such an agreement has been entered into [that] the parties thereto have all such powers as may be necessary to carry out the provisions thereof", to quote from s. 39 (3).

I do not agree that the first of the above two objections is maintainable in a case where there is a properly approved and executed agreement relating to work to be constructed in pursuance thereof. The *mutatis mutandis* application of s. 380 does not warrant the subordination of s. 41 (1) to the exact scheme of s. 380 (2), and this would be the result if a rating by-law could not, with the previous approval of the Board, be enacted after the approval and execution of a construction agreement as aforesaid. If the agreement of July 6, 1961, is typical, it is clear that the ratepayers of the municipality would know at the

sujet, voir l'art. 39 (5) de l'*Ontario Water Resources Commission Act*), les dispositions applicables se trouvent à l'art. 64 du *Ontario Municipal Board Act*. Dans la présente affaire, on s'y est strictement conformé puisque le projet défini à l'entente a fait l'objet d'une approbation avant la signature de l'entente; le dossier indique que l'entente portant sur la phase préliminaire des travaux a également reçu l'approbation de la Commission municipale.

La position de la municipalité appelante est que d'après son interprétation à elle de l'art. 41, il n'importe pas que les travaux visés par une entente aient débuté ou se soient terminés avant la signature de l'entente avec l'approbation de la Commission municipale ou avant l'adoption du règlement d'imposition avec l'approbation de la Commission municipale. L'intimé conteste cette position sur deux plans. D'abord il soutient que l'application *mutatis mutandis* de l'art. 380 du *Municipal Act* à l'art. 41 emporte l'obligation de faire autoriser l'ouvrage de façon régulière; cette obligation n'est pas remplie du seul fait de la signature de l'entente avec la Régie mais exige l'adoption préalable ou simultanée d'un règlement d'imposition, surtout à cause de l'art. 64 de l'*Ontario Municipal Board Act* qui s'applique [TRADUCTION] «nonobstant les dispositions de toute autre loi générale ou spéciale». L'autre moyen est que même d'après l'art. 41, la mention qui y est faite d'une entente sous l'empire de l'art. 39 renvoie à une entente visant l'exécution et l'exploitation d'ouvrages et c'est seulement [TRADUCTION] «après la signature d'une telle entente [que] les parties ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exécution des dispositions de l'entente» pour citer l'art. 39(3).

Je ne suis pas d'avis que la première des deux objections soit soutenable dans une affaire où il y a une entente régulièrement approuvée et signée en rapport avec l'ouvrage à construire en vertu de l'entente elle-même. L'application *mutatis mutandis* de l'art. 380 ne justifie pas la subordination de l'art. 41(1) aux dispositions exactes de l'art. 380 (2); c'est ce qui se produirait si on ne pouvait adopter un règlement d'imposition avec l'approbation préalable de la Commission municipale après l'approbation et la signature d'une entente portant sur l'exécution de travaux comme susdit. Si l'entente du 6 juil-

time approval was sought for such an agreement what the likely cost of the project would be, and hence would not be ignorant of the sum that would have to be raised under a rating by-law.

In my opinion, however, the second ground of objection is fatal to By-law 2068. The municipality can only proceed or act in accordance with the powers granted to it by statute. Its powers to authorize a sewer work, or to enter into an agreement with the Commission to have the latter construct a sewer work for it, are powers that look to a work to be constructed. It was not suggested, otherwise than by reliance on s. 41, that the municipality may retroactively validate a completed work which it had no power to construct without a supporting agreement. Since such an agreement would require Ontario Municipal Board approval, and interested parties would be entitled to make representations in connection with an application for approval, it would be incongruous to have a hearing and decision of approval respecting the merits of the construction of work that has already been completed. If this were the result, the ratepayers would have no previous opportunity to voice their views either on the agreement for a project or on the rating by-law but would be faced with a total *fait accompli*.

I cannot read s. 41 as carrying the matter that far when it is viewed, as it must be, in the light of s. 39. The Board's order of approval of June 29, 1961, nowhere suggests that it is related to a work already completed; in its terms, it relates to a work in prospect. I see nothing in s. 64 of its constituent Act that empowers the Board to give validity, by its approval, to an agreement which the municipality had no power to make. Indeed, s. 69 of that Act appears to me to deal squarely with the matter under discussion. So far as relevant, it provides that "when the Board has given its approval as required by section 64, the municipality may *thereafter* proceed in the manner and to the extent provided for by or consequent upon such approval . . ." (The italicizing is mine.) I relate this not to the mere passing of the rating by-law but to the prohibition in s. 64

let 1961 est typique, il est clair que les contribuables d'une municipalité savent au moment où l'on demande l'approbation d'une telle entente quel sera le coût probable du projet et, par conséquent, n'ignorent pas le montant à prélever en vertu du règlement d'imposition.

A mon avis, le second moyen d'opposition est fatal au règlement n° 2068. La municipalité ne peut procéder ou agir que conformément aux pouvoirs que lui donne la législation. Le pouvoir qu'elle possède d'autoriser la construction d'égouts ou la conclusion d'une entente avec la Régie pour en faire construire un par celle-ci sont des pouvoirs qui portent sur un ouvrage à venir. On n'a pas prétendu, sauf par application de l'art. 41, que la municipalité pouvait valider rétroactivement un ouvrage terminé qu'elle n'avait pas le pouvoir de réaliser sans une entente qui s'y rattache. Puisqu'une telle entente exige l'approbation de la Commission municipale de l'Ontario et que les personnes intéressées ont le droit de faire connaître leur avis à l'occasion d'une demande d'approbation, il serait absurde de tenir une audition et de décider de l'approbation à donner à propos de la construction d'un ouvrage déjà terminé. Si l'on aboutissait à ce résultat, les contribuables n'auraient pas la faculté d'exprimer au préalable leurs vues soit sur l'entente relative à un projet ou sur le règlement d'imposition, mais se trouveraient carrément devant un fait accompli.

Je ne puis interpréter l'art. 41 comme allant jusque-là si on le lit, comme il faut le faire, à la lumière de l'art. 39. L'ordonnance d'approbation rendue par la Commission le 29 juin 1961 n'indique nullement qu'elle porte sur un ouvrage achevé; d'après ses termes mêmes, elle porte sur un ouvrage en projet. Je ne vois rien à l'art. 64 de la loi organique de la Commission municipale qui permette à celle-ci de valider par son approbation une entente que la municipalité n'avait pas le pouvoir de faire. En réalité, l'art. 69 de cette loi me paraît porter nettement sur l'objet du débat. Pour autant qu'il s'applique, il décrète que [TRADUCTION] «lorsque la Commission a donné son approbation comme le prescrit l'article 64, la municipalité peut *ensuite* procéder de la façon et dans la mesure prévues par cette approbation ou de la façon et dans la mesure qui en décou-

(1)(b) against proceeding with any work or project, the cost of which is to be raised in subsequent years, without the approval of the Board being first obtained.

It follows that By-law 2068 has no valid foundation and is hence without effect. This is enough to dispose of the appeal which I would dismiss with costs.

Appeal allowed with costs, LASKIN J. dissenting.

Solicitors for the defendant, appellant: Weir & Foulds, Toronto.

Solicitors for the plaintiff, respondent: Fasken & Calvin, Toronto.

lent ... » (Les italiques sont de moi.) Je relie ceci non seulement à l'adoption du règlement d'imposition, mais à la prohibition contenue à l'art. 64(1) b) de réaliser tout ouvrage ou programme dont le coût sera prélevé dans les années subséquentes sans avoir obtenu l'approbation préalable de la Commission.

Il s'ensuit que le règlement n° 2068 n'a pas de fondement valide et que, par conséquent, il est sans effet. Cela suffit pour décider le pourvoi qu'il y a lieu, à mon avis, de rejeter avec dépens.

Appel accueilli avec dépens, le JUGE LASKIN étant dissident.

Procureurs de la défenderesse, appelante: Weir & Foulds, Toronto.

Procureurs du demandeur, intimé: Fasken & Calvin, Toronto.
