

Ted Cholod, Ionne Dombowsky and Paul Trudelle

and

The Attorney General for Saskatchewan *ex rel.* Ted Cholod, Ionne Dombowsky and Paul Trudelle *Appellants*;

and

H. H. P. Baker, Mayor of the City of Regina,

and

J. Mohr, E. C. Strass, W. H. Coates, Mrs. L. E. Scott, J. M. Boyle, L. C. Sherman, C. Rodham, A. J. Selinger, J. J. Thauberger and S. E. Oxelgren, Members of the Council of the City of Regina,

and

The City of Regina *Respondents*.

1975: June 24, 25; 1975: June 25.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Municipal law—Petition to City Council to introduce by-law for submission to burgesses—Failure of Council to act—Money by-law for burgesses only—Mandamus allowed—The Urban Municipality Act, 1970 (Sask.), c. 178, s. 138 (am. 1972, c. 143, s. 8), s. 235 (para. 5).

On December 4, 1965, the Council of the City of Regina passed a by-law creating a trust fund of more than \$1,000,000 for the construction of a new city hall. The Local Development Board approved the by-law and the fund thereby created was increased from time to time. However the proposed project was not publicly announced until the spring of 1974, whereupon a number of citizens indicated to Council their view that the matter was one which should be referred to a vote of the citizens in accordance with the provisions of s. 138 of *The Urban Municipality Act*. This section provides that when a petition is presented to the Council for the submission of a by-law on a question concerning a matter within the legislative jurisdiction of the Council and the petition is signed by a required number of voters

Ted Cholod, Ionne Dombowsky et Paul Trudelle

et

Le Procureur général de la Saskatchewan *ex rel.* Ted Cholod, Ionne Dombowsky et Paul Trudelle *Appelants*;

et

H. H. P. Baker, maire de la ville de Regina,

et

J. Mohr, E. C. Strass, W. H. Coates, Dame L. E. Scott, J. M. Boyle, L. C. Sherman, C. Rodham, A. J. Selinger, J. J. Thauberger et S. E. Oxelgren, membres du conseil municipal de Régina,

et

La Ville de Regina *Intimés*.

1975: les 24 et 25 juin; 1975: le 25 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Droit municipal—Pétition présentée au conseil municipal demandant de soumettre un règlement au vote des bourgeois—Le conseil ne lui donne pas suite—Un règlement financier ne peut être soumis qu'aux bourgeois—Mandamus accordé—The Urban Municipality Act, 1970 (Sask.), c. 178, art. 138 (mod. 1972, c. 143, art. 8), art. 235 (al. 50).

Le 4 décembre 1965, le conseil municipal de la ville de Regina a adopté un règlement créant un fonds de capital en fiducie de plus de \$1,000,000 pour la construction d'un nouvel hôtel de ville. Le Local Development Board a approuvé ce règlement, et le fonds ainsi créé était augmenté de temps à autre. Toutefois, le projet de construction n'a été annoncé publiquement qu'au printemps de 1974. Un certain nombre de citoyens ont alors indiqué au conseil municipal qu'à leur avis il s'agissait là d'une question qu'il fallait soumettre au vote des citoyens conformément aux dispositions de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*. Selon cet article, lorsqu'est présentée au conseil une pétition visant à lui faire soumettre au vote un règlement sur une question relevant de la compétence législative du conseil et que la pétition

or burgesses, a by-law in accordance with the request of the petitioners shall be introduced within four weeks and the necessary steps shall be taken to submit the by-law to the voters or burgesses, as the case may require.

Continued representations to the City Council on behalf of the citizens opposed to the project failed to deter Council from proceeding to pass by-laws on November 8, 1974, authorizing the Mayor and City Council to enter into a contract with an architect and construction manager for the erection of a \$7,000,000 city hall.

On January 31, 1975, a petition was presented to Council for the submission of a by-law to provide: (1) that the city not proceed with the erection of a new city hall and that any by-law theretofore passed authorizing such construction be repealed; (2) that the city proceed to renovate the present city hall and expend for that purpose an amount not to exceed \$1,000,000. The petition contained the signatures of 3,601 burgesses and 3,866 electors and the City Clerk reported to Council that on the face of it the number of voters' signatures required by s. 138 had been obtained.

City Council passed a motion providing that the petition should be "received and filed" and no further action was taken thereto. An application by the appellants for a writ of *mandamus* commanding the respondents as Mayor and members of the City Council of Regina to carry out the ministerial function conferred upon them by s. 138 was dismissed by the Saskatchewan Court of Appeal. With leave, an appeal was then brought to this Court.

Held (Pigeon and Beetz JJ. dissenting in part): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J., Martland, Judson, Ritchie, Spence, Dickson and de Grandpré JJ.: The by-law suggested in the petition related to a question concerning a matter within the legislative jurisdiction of Council. It was framed in terms capable of being incorporated in a by-law which the citizens could understand, and there were not sufficient grounds for the Court of Appeal to decline to exercise its discretion in the granting of the appellants' application for a writ of *mandamus*. The suggested by-law was a "money by-law" proper to be submitted to the burgesses under the terms of s. 138 of *The Urban Municipality Act*. Accordingly, the appeal should be allowed, the judgment of the Court of Appeal should be set aside and in its place an order of *mandamus* should issue to the respondents, directing them to submit to a vote of the burgesses a by-law as requested

est signée par le nombre requis d'électeurs ou de bourgeois, un règlement, conforme à la demande des signataires de la pétition, doit être présenté dans les quatre semaines et les mesures nécessaires doivent être prises pour le soumettre aux électeurs ou aux bourgeois, selon le cas.

Les nombreuses observations faites auprès du conseil municipal pour le compte des citoyens opposés au projet ne l'ont pas empêché d'adopter, le 8 novembre 1974, des règlements autorisant le maire et le conseil à conclure un contrat avec un architecte et un administrateur pour la construction d'un hôtel de ville de \$7,000,000.

Le 31 janvier 1975, on a présenté au conseil une pétition demandant de soumettre au vote un règlement prévoyant: (1) que la ville ne procède pas à la construction d'un nouvel hôtel de ville et que tout règlement déjà adopté autorisant cette construction soit abrogé; (2) que la ville procède à la rénovation de l'hôtel de ville actuel et dépense à cette fin une somme d'au plus \$1,000,000. La pétition portait la signature de 3,601 bourgeois et de 3,866 électeurs, et le greffier de la ville a fait rapport au conseil qu'apparemment on avait recueilli le nombre de signatures requis par l'art. 138.

Le conseil municipal a adopté une motion portant que la pétition soit «reçue et versée au dossier»; on ne lui a cependant pas donné suite. La Cour d'appel de la Saskatchewan a rejeté une demande des appelants visant à faire délivrer un bref de *mandamus* ordonnant aux intimés, à titre de maire et de membres du conseil municipal de Regina, d'exercer la fonction ministérielle dont ils sont investis par l'art. 138. Sur autorisation, on a alors interjeté un pourvoi devant cette Cour.

Arrêt (les juges Pigeon et Beetz étant partiellement dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Dickson et de Grandpré: Le règlement suggéré dans la pétition porte sur une question relevant de la compétence législative du conseil. Il est rédigé de façon à pouvoir être inséré dans un règlement susceptible d'être compris par les citoyens, et il n'y avait pas de motifs valables fondant la Cour d'appel à refuser d'exercer sa discrétion de faire droit à la demande des appelants visant la délivrance d'un bref de *mandamus*. Le règlement suggéré est un «règlement financier» qu'il convient de soumettre aux bourgeois en vertu de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*. Par conséquent, il y a lieu de faire droit au pourvoi, de casser le jugement de la Cour d'appel et de prononcer, en ses lieu et place, l'ordre de délivrer un bref de *mandamus* ordonnant aux intimés de soumettre au vote des bourgeois le règlement visé

in the petition, such vote to be taken, as provided by s. 134(2) of *The Urban Municipality Act*, in accordance with the procedure set out in Part III of *The Urban Municipal Elections Act*, 1968 (Sask.), c. 82.

Per Pigeon and Beetz JJ., dissenting in part: The by-law requested by the petition should be submitted to the voters, not to the burgesses only. The proposed by-law is a "municipal question" within the meaning of para. 5 of s. 235 of *The Urban Municipality Act*. It follows that one must ascertain from the terms of this enactment whether the question is to be submitted to the burgesses only or to the voters at large. The test is whether "the question deals with the contracting of a debt or the borrowing of money". Such is not the case. The suggested by-law does not propose to contract a debt or to borrow money, it proposes to use money available in a special fund.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Saskatchewan¹, dismissing the appellants' application for a writ of *mandamus* commanding the Mayor and members of the City Council of Regina to introduce a money by-law to be submitted to the burgesses in accordance with s. 138 of *The Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, as amended. Appeal allowed, Pigeon and Beetz JJ. dissenting in part.

A. J. Beke, for the appellants.

D. K. MacPherson, Q.C., and *H. F. Feuring, Q.C.*, for the respondents.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Dickson and de Grandpré JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from an order of the Court of Appeal for Saskatchewan dismissing the appellants' application for a writ of *mandamus* commanding the respondents as Mayor and Members of the City Council of Regina,

... to carry out the ministerial function conferred upon them by Section 138 of *The Urban Municipality Act*, S.S. 1970, Chapter 78, as amended, to introduce a money bylaw to be submitted to the burgesses in accordance with the petition filed in the following form:

dans la pétition, ce vote devant être tenu, comme le prévoit le par. (2) de l'art. 134 du *Urban Municipality Act*, conformément à la procédure précisée à la partie III du *Urban Municipal Election Act*, 1968 (Sask.), c. 82.

Les juges Pigeon et Beetz, partiellement dissidents: Le règlement visé par la requête doit être soumis aux électeurs, non pas aux seuls bourgeois. Le règlement proposé est une «question d'intérêt municipal» au sens de l'al. (5) de l'art. 235 du *Urban Municipality Act*. Il faut donc ensuite décider si la question doit être soumise aux seuls bourgeois ou à l'ensemble des électeurs. Cela dépend «s'il s'agit d'une dette ou d'un emprunt à contracter». Ce n'est pas le cas en l'espèce. Selon le règlement suggéré, il ne s'agit pas de contracter une dette ou d'emprunter de l'argent, mais seulement d'utiliser des sommes disponibles dans un fonds spécial.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan¹ qui a rejeté la demande des appelants visant à faire délivrer un bref de *mandamus* ordonnant au maire et aux membres du conseil municipal de Regina de présenter un règlement financier à être soumis aux bourgeois, conformément à l'art. 138 du *Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, dans sa forme modifiée. Pourvoi accueilli, les juges Pigeon et Beetz étant partiellement dissidents.

A. J. Beke, pour les appelants.

D. K. MacPherson, c.r., et *H. F. Feuring, c.r.*, pour les intimés.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Dickson et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan rejetant la demande des appelants visant à faire délivrer un bref de *mandamus* ordonnant aux intimés, à titre de maire et de membres du conseil municipal de Regina,

[TRADUCTION] ... d'exercer la fonction ministérielle dont ils sont investis par l'article 138 du *Urban Municipality Act*, S.S. 1970, chapitre 78, tel que modifié, de présenter un règlement financier qui sera soumis aux bourgeois, conformément à la pétition produite, dans les termes suivants:

¹ [1975] 5 W.W.R. 482, 58 D.L.R. (3d) 251.

¹ [1975] 5 W.W.R. 482, 58 D.L.R. (3d) 251.

- (1) That the City of Regina not proceed with the erection of a new City hall and that any bylaw heretofore passed authorizing such construction is hereby repealed;
- (2) That the City of Regina proceed to renovate the present city hall and to expend for that purpose an amount not to exceed one million dollars.

Leave to appeal to this Court having been granted and argument having been heard as well for the respondents as the appellants, the following opinion was rendered orally by the Chief Justice in open Court:

This Court is of the opinion that this appeal should be allowed, that the judgment of the Saskatchewan Court of Appeal should be set aside and that in its place an order of *mandamus* should issue to the respondents, directing them to submit to a vote of the burgesses a by-law as requested in the petition submitted under s.138 of *The Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78 as amended, such vote to be taken, as provided by s.134(2) of *The Urban Municipality Act*, in accordance with the procedure set out in Part III of *The Urban Municipal Elections Act*, 1968 (Sask.), c. 82 and with due despatch under that procedure. The appellants are entitled to their costs in this Court and in the Saskatchewan Court of Appeal.

Reasons of the majority and dissenting reasons for the judgment herein will be delivered later.

It will be apparent from the above that the dispute with which we are here concerned centres around the effect to be given to the provisions of s. 138 of *The Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78 as amended, and I agree with Chief Justice Culliton, speaking on behalf of the Court of Appeal for Saskatchewan, when he says:

Therefore, the basic questions are:

- (1) are the circumstances of this case such as to give rise to the statutory duty imposed on the City by s. 138?
- (2) If so, in the circumstances of this case, should the Court in the exercise of its discretion grant a writ of *mandamus*?

Many of the circumstances giving rise to the present dispute are outlined in the reasons for judgment of the Court of Appeal and there is essentially no dispute about the facts there recounted, although certain arguments advanced

- (1) Que la ville de Regina ne procède pas à la construction d'un nouvel hôtel de ville et que tout règlement déjà adopté autorisant cette construction soit par les présentes abrogé;
- (2) Que la ville de Regina procède à la rénovation de l'hôtel de ville actuel et dépense à cette fin une somme d'au plus un million de dollars.

La permission d'interjeter appel devant cette Cour ayant été accordée et la Cour ayant entendu les plaidoiries des intimés et des appelants, le Juge en chef a rendu oralement à l'audience l'arrêt suivant:

[TRADUCTION] La Cour est d'avis qu'il y a lieu de faire droit à l'appel, de casser le jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan et de prononcer, en ses lieu et place, l'ordre de délivrer un bref de *mandamus* ordonnant aux intimés de soumettre au vote des bourgeois le règlement visé dans la pétition présentée en vertu de l'article 138 du *Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, tel que modifié, ce vote devant être tenu, comme le prévoit l'article 134(2) du *Urban Municipality Act*, conformément à la procédure précisée à la partie III du *Urban Municipal Elections Act*, 1968 (Sask.), c. 82, le tout sans retard. Les appelants ont droit à leurs frais en cette Cour et dans la Cour d'appel de la Saskatchewan.

Les motifs de la majorité et ceux des dissidents seront exposés plus tard.

Il appert donc que le litige porte sur l'effet à donner aux dispositions de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, tel que modifié, et je suis d'accord avec le juge en chef Culliton qui, porte-parole de la Cour d'appel de la Saskatchewan, déclare:

[TRADUCTION] Les deux questions fondamentales à trancher sont donc les suivantes:

- (1) Étant donné les circonstances de la présente affaire, s'agit-il d'un cas d'application du devoir statuaire imposé à la ville par l'art. 138?
- (2) Si oui, étant donné les circonstances en question, la Cour, dans l'exercice de sa discrétion, doit-elle ordonner la délivrance d'un bref de *mandamus*?

Une grande partie des circonstances à la source du présent litige est exposée dans les motifs du jugement de la Cour d'appel et les faits qui y sont énoncés ne sont pas substantiellement contestés, même si certains arguments avancés par les inti-

by the respondents in this Court do give rise to a difference of opinion.

The application for *mandamus* discloses that this litigation concerns the by-laws passed by the City of Regina authorizing the erection of a new city hall.

On December 4, 1965, the City Council of the City of Regina passed a by-law creating a "Regina City Capital Trust Fund" for "the construction of a new city hall and for such other purposes as may from time to time be approved by the Local Government Board." This fund of more than \$1 million was obtained in large measure from the proceeds of the sale of city lands and it is important to realize that once it was established its use was at all times subject to the control and approval of the Local Government Board and the city was powerless to apply any of the money so set aside to the construction of a city hall or for any other project until such approval had been obtained. See *The City Act*, R.S.S. 1965, c. 147, now *The Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, s. 315(5). The by-law having been approved by the Local Government Board, the fund thereby created was increased to more than \$2 million in April 1967 and further increased by the addition of \$1,711,000 in 1973, but the project of constructing a new city hall was not publicly announced until the spring of 1974 whereupon a number of citizens indicated to the City Council their view that the matter was one which should be referred to a vote of the citizens in accordance with the provisions of s. 138 of *The Urban Municipality Act*.

From this time onwards representations continued to be made to City Council on behalf of the citizens opposed to the project who became organized as a group under the name of "Citizens for a Plebiscite on City Hall Committee". In September 1974, a petition in the form recited in the present application was first circulated amongst the burgesses of the city and in the next month written representations were made to Council advising that the petition was being circulated and pointing out that the provisions of s. 138 of *The Urban Municipality Act* made it mandatory for Council to refer the matter to a vote as described in the

més dans cette Cour donnent lieu à une divergence d'opinion.

Il ressort de la demande de *mandamus* que le litige porte sur les règlements adoptés par la ville de Régina portant autorisation de construire un nouvel hôtel de ville.

Le 4 décembre 1965, le conseil municipal de la ville de Régina a adopté un règlement créant [TRADUCTION] «un fonds de capital en fiducie de la ville de Régina» pour [TRADUCTION] «la construction d'un nouvel hôtel de ville et toutes autres fins approuvées par le Local Government Board». Ce fonds de plus de \$1 million provenait en grande partie du produit de la vente de terrains appartenant à la ville et il importe de garder à l'esprit que l'utilisation en a toujours été soumise au contrôle et à l'approbation du Local Government Board et que la ville n'était pas en mesure d'en affecter la moindre partie à la construction d'un hôtel de ville ou à un autre projet sans avoir au préalable obtenu cette approbation. Voir *The City Act*, R.S.S. 1965, c. 147, maintenant *The Urban Municipality Act*, 1970 (Sask.), c. 78, art. 315(5). Après que le Local Government Board eut approuvé le règlement, le fonds ainsi créé a été porté à plus de \$2 millions en avril 1967 et grossi de nouveau en 1973, cette fois de \$1,711,000, mais le projet de construction d'un nouvel hôtel de ville n'a été annoncé publiquement qu'au printemps de 1974. Un certain nombre de citoyens ont alors indiqué au conseil municipal qu'à leur avis il s'agissait là d'une question qu'il fallait soumettre au vote des citoyens conformément aux dispositions de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*.

Par la suite, d'autres observations ont été faites auprès du conseil municipal pour le compte des citoyens opposés au projet, qui ont formé une association portant le nom de [TRADUCTION] «Comité de citoyens pour un plébiscite sur la construction d'un hôtel de ville». En septembre 1974, on a d'abord fait circuler, chez les bourgeois de la ville, la pétition citée dans la demande de *mandamus* et, le mois suivant, des observations écrites ont été faites au conseil pour l'informer que la pétition circulait et lui signaler qu'aux termes de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*, le conseil était tenu de soumettre la question au vote de la

section if the petition should contain the names of the requisite number of voters. These representations did not deter the City Council from proceeding to pass by-laws on November 8, 1974, authorizing the Mayor and City Council to enter into a contract with an architect and construction manager for the erection of a \$7 million city hall.

On January 31, 1975, the petition to which I have already referred was presented to the City Council; it contained the signatures of 3,601 burgesses and 3,866 electors and the City Clerk reported to Council that on the face of it the number of voters' signatures required by s. 138 of *The Urban Municipality Act* had been obtained.

City Council passed a motion providing that the petition should be "received and filed". On the advice of the city solicitor, no further action was taken pursuant thereto.

The relevant sections of *The Urban Municipality Act* read as follows:

138. When a petition is presented to the council for the submission of a bylaw on a question concerning a matter within the legislative jurisdiction of the council and the petition is signed:

(a) in the case of a bylaw on which all voters may vote, by ten resident voters or the number of resident voters equivalent to five per cent of the population as shown by the latest federal census, whichever is the greater; or

(b) in the case of a bylaw on which only burgesses may vote, by ten resident burgesses or the number of resident burgesses equivalent to two per cent of the population as shown by the latest federal census, whichever is the greater:

a bylaw in accordance with the request of the petitioners shall be introduced within four weeks and the necessary steps shall be taken to submit the bylaw to the voters or burgesses, as the case may require.

139. (1) Where a proposed bylaw is approved by a majority of the persons who vote thereon and whose ballots are not rejected, the council shall pass the bylaw within four weeks after the voting takes place.

I agree with Chief Justice Culliton when he says:

façon prévue audit article si la pétition contenait le nombre requis de noms. Cela n'a pas empêché le conseil municipal d'adopter, le 8 novembre 1974, des règlements autorisant le maire et le conseil municipal à conclure un contrat avec un architecte et un administrateur pour la construction d'un hôtel de ville de \$7 millions.

Le 31 janvier 1975, la pétition a été présentée au conseil municipal; elle portait la signature de 3,601 bourgeois et de 3,866 électeurs, et le greffier de la ville a fait rapport au conseil qu'apparemment on avait recueilli le nombre de signatures requis par l'art. 138 du *Urban Municipality Act*.

Le conseil municipal a adopté une motion portant que la pétition soit [TRADUCTION] «reçue et versée au dossier». Suivant en cela l'avis de l'avocat de la ville, il n'a cependant pas donné suite à la pétition.

Les articles pertinents du *Urban Municipality Act* sont comme suit:

[TRADUCTION] **138.** Lorsqu'est présentée au conseil une pétition visant à lui faire soumettre un règlement sur une question relevant de la compétence législative du conseil et que la pétition est signée

a) dans le cas d'un règlement sur lequel tous les électeurs peuvent voter, par un nombre d'électeurs résidant dans la municipalité qui n'est pas moindre que dix et représente cinq pour cent de sa population établie par le dernier recensement fédéral; ou

b) dans le cas d'un règlement sur lequel seuls les bourgeois peuvent voter, par un nombre de bourgeois résidant dans la municipalité qui n'est pas moindre que dix et représente deux pour cent de sa population établie par le dernier recensement fédéral;

un règlement, conforme à la demande des signataires de la pétition, sera présenté dans les quatre semaines et les mesures nécessaires seront prises pour le soumettre aux électeurs ou aux bourgeois, selon le cas.

139. (1) Lorsqu'un règlement proposé est approuvé par la majorité des personnes qui votent sur la proposition et dont les bulletins de vote ne sont pas rejetés, le conseil doit l'adopter dans les quatre semaines suivant le scrutin.

Je suis d'accord avec le juge en chef Culliton lorsqu'il déclare:

In enacting s. 138 the Legislature provided a means by which a group of burgesses or electors, as the case may be, can compel the Council to enact a bylaw and submit that bylaw to a vote. The petition, however, must be one that meets the requirements of s. 138. If the petition does meet the requirements of the section, then, through the petition the Council can be compelled to take positive action.

The Court of Appeal, however, adopted the view that the repeal of a by-law was "not within the legislative jurisdiction of the Council" as required by the terms of s. 138(1). In so doing, the learned Chief Justice observed:

... I think a fair and proper reading of the section makes it clear that in enacting s. 138, the Legislature intended to give the electors and voters a means to compel the Council to take positive action on a matter within its legislative jurisdiction. When the Council, by by-law, has already done so, the repeal of that bylaw is not a bylaw pursuant to its legislative jurisdiction in that particular field.

With the greatest respect, it appears to me that this fails to give full effect to the provisions of s. 8 of *The Urban Municipality Act* which reads as follows:

8. Where power to make bylaws, regulations, rules or orders is conferred it includes the power to alter or revoke them from time to time and to make others.

While acknowledging that the repeal of a by-law is the exercise by the Council of a power conferred by the Act, Chief Justice Culliton affirmed that it is not a power "of a jurisdictional nature as contemplated by s. 138". With all respect to the learned judges in appeal, I am unable to understand or accept this last proposition. It appears to me that s. 8 of the statute clearly confers on Council the power and *jurisdiction* to alter or revoke by-laws which have been legally passed, and I am of opinion that the matter raised by the present petition was within the legislative jurisdiction of the Council.

Chief Justice Culliton, however, took the view that s. 138 was not "intended to establish a means by which a group of electors or burgesses could control, or attempt to control, the actions of the Council when acting within the jurisdiction conferred upon it by the Act", and he expressed the view that to construe the section otherwise could

[TRANSLATION] En édictant l'art. 138, la législature a prévu un moyen de permettre à un groupe de bourgeois ou d'électeurs, selon le cas, de forcer le conseil à adopter un règlement et à le soumettre au vote. La pétition doit toutefois satisfaire aux exigences de l'art. 138. Le conseil peut alors être forcé de prendre des mesures concrètes.

La Cour d'appel s'est cependant dite d'avis que l'abrogation d'un règlement [TRANSLATION] «ne relève pas de la compétence législative du conseil», comme l'exige l'art. 138. Le Juge en chef a dit:

[TRANSLATION] ... Il me semble qu'il ressort clairement du texte de l'art. 138 qu'en l'édictant, la législature a voulu donner aux électeurs un moyen de forcer le conseil à prendre des mesures concrètes sur une question qui relève de sa compétence législative. Lorsque le conseil l'a déjà fait par règlement, l'abrogation de ce règlement n'est pas un règlement relevant de sa compétence législative dans ce domaine-là.

En toute déférence, il me paraît que cette interprétation ne tient pas compte des dispositions de l'art. 8 du *Urban Municipality Act*, qui porte que:

[TRANSLATION] 8. Le pouvoir d'établir des règles, règlements et ordonnances emporte celui de les révoquer et d'en établir de nouveaux.

Le juge en chef Culliton reconnaît qu'en abrogeant un règlement le conseil exerce un pouvoir conféré par la Loi, mais il affirme qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir [TRANSLATION] «d'une nature juridictionnelle prévue par l'art. 138». En toute déférence pour les savants juges d'appel, je ne puis ni comprendre ni accepter cette dernière proposition. Il me paraît que l'art. 8 de la Loi accorde clairement au conseil le pouvoir et la *compétence* de modifier ou de révoquer des règlements qui ont été légalement adoptés, et je suis d'avis que la question soulevée par la pétition relevait de la compétence législative du conseil.

Le juge en chef Culliton s'est toutefois dit d'avis que l'art. 138 n'est pas [TRANSLATION] «destiné à fournir un moyen par lequel un groupe d'électeurs ou de bourgeois peut contrôler ou tenter de contrôler l'action du conseil lorsque cette action est prise dans le cadre de la compétence dont le conseil est investi par la Loi», et il s'est en outre dit d'avis que

place in jeopardy contracts validly and legally entered into by the city "and could prostitute the orderly administration of the city affairs as contemplated by the Act."

I am, on the contrary, of opinion that the provisions of ss. 138 and 139(1) are expressly designed to provide the machinery for ensuring that the voters of the city shall be afforded a controlling voice in determining whether or not a by-law which has been made the subject of a petition under s. 138 shall be enacted or not.

The question at issue in this appeal is whether a *mandamus* should issue commanding the Mayor and members of the City Council of Regina to introduce a money by-law to be submitted to the burgesses in accordance with s. 138. The Council is not required to pass the proposed by-law so introduced unless or until it is approved by the vote of the majority of the voters. I cannot envisage the taking of such a vote as being, of itself, a circumstance which would "prostitute the orderly administration of the City." It may be that the result of the vote will require the City Council to change its plans, but before the vote is taken the Council will no doubt have an opportunity to indicate to the voters the disruption, if any, in the orderly administration of city affairs which would result from the adoption of the proposed by-law.

The requirement for the city to pass the proposed by-law will not necessarily flow from the granting of the application for *mandamus*; it is the vote of the burgesses at the election held pursuant to s. 138 which will determine whether or not Council shall be required to pass the proposed by-law.

Chief Justice Culliton, however, expressed the view that the proposed by-law contemplates the taking of negative action by the city, and that *The Urban Municipality Act* did not empower Council to pass a by-law requiring that "it will not act". In this regard, Chief Justice Culliton said: "This is understandable as no authority is required by the Council to do nothing. That part of the bylaw in

toute autre interprétation de l'article pourrait avoir pour effet de mettre en cause des contrats conclus valablement et légalement par la ville et [TRADUCTION] «pourrait prostituer la bonne administration des affaires municipales voulue par la Loi».

Je suis d'avis, au contraire, que les dispositions des art. 138 et 139(1) sont expressément destinées à prévoir le mécanisme qui assure aux électeurs de la ville une voix prépondérante sur la question de savoir si un règlement qui a fait l'objet d'une pétition en vertu de l'art. 138 sera adopté ou non.

En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir s'il y a lieu de délivrer un *mandamus* ordonnant au maire et aux membres du conseil municipal de Regina de présenter un règlement financier qui sera soumis aux bourgeois conformément à l'art. 138. Le conseil ne sera pas tenu d'adopter le règlement proposé ainsi présenté s'il n'est pas approuvé par la majorité des votants. Je ne comprends pas comment un tel scrutin peut, en soi, constituer une circonstance qui [TRADUCTION] «prostituerait la bonne administration de la ville». Il se peut que par suite du scrutin le conseil municipal soit obligé de modifier ses plans, mais avant le scrutin le conseil aura sans doute l'occasion de signaler aux électeurs la désorganisation que pourrait susciter, si tel est le cas, l'adoption du règlement proposé, à l'égard de la bonne administration des affaires municipales.

Si la Cour fait droit à la demande de *mandamus*, il n'en découlera pas nécessairement pour la ville l'obligation d'adopter le règlement proposé; c'est le vote des bourgeois le jour du scrutin, conformément à l'art. 138, qui décidera si oui ou non le conseil sera tenu de l'adopter.

Le juge en chef Culliton s'est toutefois dit d'avis qu'aux termes du règlement proposé, la ville se trouverait à prendre une action négative et *The Urban Municipality Act* n'investit pas le conseil du pouvoir d'adopter un règlement voulant qu'il [TRADUCTION] «n'agisse pas». A ce sujet, le juge en chef Culliton a ajouté: [TRADUCTION] «C'est compréhensible, puisque pour ne rien faire le conseil

my opinion is not within s. 138(1) and, therefore, the entire bylaw is not within that section.”

With the greatest respect it appears to me that the requirement “not to proceed with the erection of a new city hall” and to repeal “any bylaw heretofor passed authorizing such construction” involves Council in exercising its authority and I am unable to subscribe to the view that it is a case of requiring “the Council to do nothing”, for which no authority would be required. This argument could in any event only be addressed to the first half of the proposed by-law.

It is not suggested that there is anything negative about the second paragraph of the petition which requires the City of Regina to proceed to renovate the present city hall, and to expend for that purpose an amount not to exceed \$1 million.

Chief Justice Culliton also took the view that Council properly refused to pass the proposed by-law on the ground that “it is so lacking in clarity and precision as to be confusing and conflicting” and he concluded that no valid by-law could be drafted to encompass all the provisions requested. As to this I can only say, with the greatest respect, that I do not share the opinion of the Court of Appeal as it appears to me that a by-law could be drafted in the very terms requested, and I am unable, in the reasons for judgment of the Court of Appeal, to find any indication of the factors which are found to be so confusing and conflicting.

Finally, the Court of Appeal concludes that it should exercise its discretion against the granting of the *mandamus* and in this regard Chief Justice Culliton observed that: “contracts have been let for at least part of the project and construction is under way...”

I think it is evident that if *mandamus* were granted at this time, it would result in a chaotic situation.

No doubt this was the case in April 1975 when the Court of Appeal rendered its judgment and contracts had undoubtedly been concluded with the architect and with Poole Construction Company as

n’a pas besoin de pouvoir. Cette partie du règlement, à mon avis, sort du cadre de l’art. 138(1) et, par conséquent, le règlement tout entier».

En toute déférence, il me paraît que l’obligation [TRADUCTION] «de ne pas procéder à la construction d’un nouvel hôtel de ville» et d’abroger [TRADUCTION] «tout règlement déjà adopté autorisant cette construction» implique l’exercice du pouvoir du conseil et je suis incapable de souscrire à l’opinion selon laquelle il s’agirait d’un cas où l’on oblige [TRADUCTION] «le conseil à ne rien faire», ce pourquoi il n’a pas besoin de pouvoir. De toute façon, cet argument ne pourrait viser que la première partie du règlement proposé.

Personne ne prétend qu’il y ait quoi que ce soit de négatif dans le second paragraphe de la pétition qui tend à obliger la ville de Regina à procéder à la rénovation de l’hôtel de ville actuel et dépenser à cette fin une somme d’au plus \$1 million.

Le juge en chef Culliton s’est en outre dit d’avis que le conseil a eu raison de refuser d’adopter le règlement proposé au motif [TRADUCTION] «qu’il manque de clarté et de précision au point d’être confus et contradictoire», et il a conclu qu’il est impossible de rédiger un règlement valide qui englobe toutes les dispositions demandées. Tout ce que je puis dire à ce sujet, en toute déférence, c’est que je ne partage pas l’opinion de la Cour d’appel; il me paraît en effet qu’un règlement peut être rédigé dans les termes mêmes de la pétition, et je suis incapable de trouver dans les motifs du jugement de la Cour d’appel la moindre indication de ce qui serait si confus et contradictoire.

Enfin la Cour d’appel conclut qu’il y a lieu pour elle d’exercer sa discrétion à l’encontre de la délivrance d’un bref de *mandamus* et, à ce sujet, le juge en chef Culliton déclare: [TRADUCTION] «des contrats ont été accordés pour au moins une partie du projet et la construction est commencée . . . »

[TRADUCTION] Il me paraît évident que si le *mandamus* était accordé à ce stade, ce serait le chaos.

Tel était sans doute le cas en avril 1975 lorsque la Cour d’appel a rendu son jugement; des contrats avaient incontestablement été conclus avec l’architecte et avec Poole Construction Company dès

early as October 1974, but in my view the date to be considered is January 31, 1975, when the petition of the Citizens' Committee was first presented to City Council. There is nothing on the record to indicate that construction had actually started by that date, and in my view, if action had then been taken to comply with the petition, as I think it should have been, the chance of the development of the "chaotic situation" envisaged in the reasons for judgment of the Court of Appeal would have been minimized.

It will be seen that I am not in agreement with the reasons for judgment of the Court of Appeal, but at the hearing before this Court further grounds were raised by the respondent which require consideration.

In the first place it was urged that the names which appear on the petition had not been identified as either burgesses or electors and that it would have taken an unreasonable time for the city to investigate the status of each of the signatories. In this regard I take note that Mr. Ted Cholod, the Chairman of the organization known as "Citizens for a Plebiscite on City Hall Committee" swore an affidavit which accompanied the application for *mandamus* to which the petition of the burgesses was attached as Exhibit A and that he therein stated:

THAT the said Committee on or about November 22, 1974 had obtained 3,601 burgess signatures, or greater than 2% of the 139,470 population of the City of Regina, according to the 1971 Federal Census figures, which was sufficient to put the bylaw contained in the said petition to the burgesses of Regina for a vote pursuant to Section 138 of the said Act.

THAT the said Committee on or about November 22, 1974 decided to continue to canvas for additional elector signatures to obtain sufficient signatures which together with the burgess signatures would be equal to 5% of the population of Regina according to the 1971 Federal Census figures; the reason for the decision being that the said City Council was ignoring the representations of the Committee, and the Committee was of the view that the Council might attempt to reject the burgess petition on the grounds that the matter was a question to be referred to the electors for a vote and not the burgesses.

octobre 1974, mais à mon avis la date importante est le 31 janvier 1975, lorsque la pétition du Comité de citoyens a été présentée pour la première fois au conseil municipal. Rien au dossier n'indique que les travaux de construction étaient effectivement en train à cette date et, à mon avis, si l'on avait pris des mesures pour se conformer à la pétition, comme on aurait dû le faire, le risque de voir se produire le «chaos» envisagé dans les motifs du jugement de la Cour d'appel aurait été grandement réduit.

On voit que je ne suis pas d'accord avec les motifs du jugement de la Cour d'appel, mais, à l'audience devant cette Cour, les intimés ont présenté de nouveaux moyens qu'il faut examiner.

En premier lieu, on a fait valoir que les signataires de la pétition n'ont pas été identifiés comme bourgeois ou électeurs et que la vérification par la ville de la qualité de chacun aurait pris beaucoup trop de temps. Je note à ce sujet que M. Ted Cholod, le président de l'association connue sous le nom de «Comité de citoyens pour un plébiscite sur la construction d'un hôtel de ville» a souscrit une déclaration assermentée, qui accompagne la demande de *mandamus* à laquelle la pétition des bourgeois est jointe comme pièce A, et il y déclare:

[TRADUCTION] QUE le Comité, le 22 novembre 1974 ou vers cette date, avait obtenu 3,601 signatures de bourgeois, soit plus de 2% de la population de la ville de Regina, qui s'élève à 139,470 habitants, selon le recensement fédéral de 1971, ce qui est suffisant pour obliger le conseil à soumettre le règlement dont le texte figure dans ladite pétition au vote des bourgeois de Regina conformément à l'article 138 de ladite loi.

QUE ledit comité, le 22 novembre 1974 ou vers cette date, a décidé de continuer à recueillir des signatures d'électeurs de façon à obtenir un nombre de signatures, y compris celles des bourgeois, égal à 5% de la population de Regina selon le recensement fédéral de 1971; le motif de cette décision étant que le conseil municipal ne tenait pas compte des observations du Comité et que ce dernier craignait que le conseil prétende rejeter la pétition des bourgeois en alléguant qu'il s'agit d'une question à soumettre au vote des électeurs et non des bourgeois.

These sworn statements are nowhere contradicted in the record but the respondents made reference to the report of the City Clerk made to Council on February 12, 1975, when the petition was being considered. That report contains the following:

The City Clerk's Office has given the petition a superficial examination and has carried out a simple unchecked count of the number of names appearing on the petition without detailed examination of the petition for possible irregularities or duplication of names. Because of our heavy work load at this time and limited staff we had to limit our examination to this extent at present in order to expedite a report to City Council.

From our examination and count we have determined the following:

1. The petition is comprised of some 1,396 separate pieces of paper bearing some 7,467 signed or hand-printed names with addresses and dates appearing opposite the names.
2. The prayer of the petition is in *two forms* as follows and it is to be noted that on one form the petitioners are signing as Electors and on the other form as Burgesses.

Some 3,866 names appear on the form designated for Electors and some 3,601 names appear on the form designated for Burgesses.

I cannot find anything in the City Clerk's report or elsewhere in the record to contradict the sworn statement of the Chairman of the Plebiscite Committee and accordingly can find no reason for invalidating the petition on the ground that the requisite number of burgesses had not in fact signed or that the persons named were not in fact burgesses.

It was further strenuously argued on behalf of the respondents in this Court that the effect of the petition was to seek the holding of a vote of the burgesses concerning the enactment of a "... bylaw for the contracting of a debt or obligation or for borrowing money" and that by reason of s. 249(2) of the Act the City Council can only submit such a by-law to the burgesses if the Local Government Board so requires and that as no such requirement had been elicited or obtained, no duty rested on the City Council to comply with the request. It must, in my view, be understood that

Ces déclarations, assermentées ne sont nulle part contredites au dossier, les intimés se sont contentés d'invoquer le rapport du greffier de la ville présenté au conseil le 12 février 1975, lors de l'examen de la pétition. On peut y lire ce qui suit:

[TRADUCTION] Le bureau du greffier de la ville a fait un examen superficiel de la pétition et a fait le compte, sans aucune vérification toutefois, du nombre de noms y figurant; il n'a cependant fait aucun examen détaillé pour y déceler des irrégularités ou des doubles emplois. En raison de notre charge de travail et de notre personnel restreint, nous avons dû arrêter là notre examen de façon à faire promptement rapport au conseil municipal.

Par cet examen et ce calcul, nous avons déterminé ce qui suit:

1. La pétition est composée de quelque 1,396 feuilles de papier distinctes portant quelque 7,467 signatures ou noms écrits à la main en caractères typographiques, avec adresse et date en regard.
2. La demande que contient la pétition est exposée dans les deux formules ci-après et il est à signaler que dans une formule les pétitionnaires signent à titre d'électeurs et dans l'autre à titre de bourgeois.

Quelque 3,866 noms figurent sur la formule établie à l'intention des électeurs et quelque 3,601 noms figurent sur celle établie à l'intention des bourgeois.

Je ne vois rien dans le rapport du greffier de la ville ni ailleurs au dossier qui contredise la déclaration assermentée du président du Comité pour le plébiscite et, par conséquent, je ne vois pas pourquoi la pétition devrait être déclarée invalide au motif que le nombre requis de bourgeois ne l'auraient pas effectivement signée ou que les personnes dont les noms s'y trouvent ne sont pas en fait des bourgeois.

On a en outre soutenu avec force pour le compte des intimés en cette Cour que la pétition tend à faire voter les bourgeois sur l'adoption [TRADUCTION] «... d'un règlement aux fins de contracter une dette ou une obligation ou pour emprunter de l'argent» et qu'en raison de l'art. 249(2) de la Loi, le conseil municipal ne peut soumettre un tel règlement aux bourgeois que si le Local Government Board l'exige et qu'en l'espèce, comme cette exigence n'avait été ni recherchée ni imposée, le conseil municipal n'était pas tenu de se conformer à la demande. A mon avis, il faut bien comprendre

the by-law which the petitioners sought to have submitted to the burgesses was not one providing "for the creation of a debt not payable within the current year" within the meaning of s. 249. The money was already there; the only expenditure envisaged by the proposed by-law was that of \$1 million in renovating the present city hall.

It was further suggested by the respondents that there is no reference in *The Urban Municipality Act* to a "money by-law", but this statement cannot be sustained in light of the provisions of s. 134(2) of that Act which read:

134. (2) Where by this or any other Act, the assent or approval of the burgesses or voters is required before a bylaw or resolution may be passed or anything may be done, Part III of *The Urban Municipal Elections Act*, 1968, applies and the assent or approval shall be determined in accordance with the provisions of that Act.

Section 103 (b) of *The Urban Municipal Elections Act*, 1968 (Sask.), c. 82, reads as follows:

103. In this Part:

(b) "voters" means the person entitled to vote at the municipal elections, except in the case of a money bylaw or other bylaw upon which only the burgesses can vote, in which case it means the burgesses.

It is thus clear that the procedures for voting on a "money by-law" under *The Urban Municipality Act* is that outlined in s. 103(b) of *The Urban Municipal Elections Act*, and in my opinion the effect of this section is to provide that in the case of such a by-law "voters" means burgesses.

Section 2(b) of *The Urban Municipality Act* defines burgess as follows:

"burgess" means burgess as defined in *The Urban Municipal Elections Act*, 1968.

Section 2(1) (b) of *The Urban Municipal Elections Act*, 1968 contains the following definition:

2. (1) In this Act: . . .

(b) "burgess" means a person who:

(i) is at least eighteen years of age; and

que le règlement que les pétitionnaires veulent faire soumettre aux bourgeois n'a pas pour effet de permettre [TRADUCTION] «de contracter une dette non remboursable dans l'année en cours» au sens de l'art. 249. Les fonds existent déjà; la seule dépense envisagée par le règlement proposé est la rénovation de l'hôtel de ville actuel, au coût de \$1 million.

Les intimés ont en outre prétendu que *The Urban Municipality Act* ne fait pas mention d'un «règlement financier», mais cette affirmation ne peut être retenue à la lumière des dispositions de l'art. 134(2) de cette Loi, lesquelles portent que:

[TRADUCTION] **134.** (2) Lorsque, aux termes de la présente ou de quelque autre loi, l'assentiment ou l'approbation des bourgeois ou des électeurs est requise pour qu'un règlement ou une résolution soit adopté ou que quelque acte soit fait, la partie III du *Urban Municipal Elections Act*, 1968, s'applique et cet assentiment ou cette approbation doit être recherché conformément aux dispositions de cette Loi.

L'article 103b) du *Urban Municipal Elections Act*, 1968 (Sask), c. 82, porte que:

[TRADUCTION] **103.** Dans la présente partie,

b) «électeurs» désigne les personnes qui ont droit de vote aux élections municipales, sauf en ce qui concerne un règlement financier ou un autre règlement sur lequel seuls les bourgeois peuvent voter, auquel cas «électeurs» désigne les bourgeois.

Il ressort donc à l'évidence que dans le cas d'un vote sur un «règlement financier» en vertu du *Urban Municipality Act*, la procédure à suivre est celle exposée à l'art. 103b) du *Urban Municipal Elections Act*, et, à mon avis, l'effet de cet article est de prévoir que, dans le cas d'un tel règlement, «électeurs» désigne les bourgeois.

L'article 2b) du *Urban Municipality Act* donne la définition suivante de «bourgeois»:

[TRADUCTION] «bourgeois» est défini au *Urban Municipal Elections Act* de 1968;

L'article 2(1)b) du *Urban Municipal Elections Act*, 1968 contient la définition suivante:

[TRADUCTION] **2.** (1) Dans la présente loi, . . .

b) «bourgeois» désigne une personne qui

(i) est âgée d'au moins dix-huit ans; et

(ii) is a Canadian Citizen or other British subject; and

(A) is the registered owner of taxable real property in the municipality provided that where property is owned under *bona fide* agreement for sale it shall mean the purchaser; or

(B) is assessed as an occupant in the municipality; or

(C) is assessed for a business in the municipality; or

(D) is a shareholder of a duly incorporated co-operative association located in the municipality and established to provide housing for its members residing therein; or

(E) where such person is not in his own right qualified under paragraph (A), (B), (C) or (D), he is the spouse of a person mentioned in paragraph (A), (B), (C) or (D) and resides with that person in the municipality; except where the municipality is a summer resort village or the Village of Regina Beach, in which case the spouse resides with that person in the province;

The respondents in furtherance of their argument that the by-law here sought is not a "money by-law" made reference to the old definition of "money by-law" contained in *The City Act*, R.S.S. 1965, c. 147, s. 2(1) which reads:

"money bylaw" means a bylaw for contracting a debt or obligation or for borrowing money;

When *The City Act* was repealed, this section was not re-enacted which indicates to me that the restricted meaning there assigned to the phrase has ceased to apply in the Province of Saskatchewan and it can only be replaced by the natural and ordinary meaning of the words used. Both portions of the by-law proposed by the petition in the present case deal with the expenditure of money: the second portion with the expenditure of \$1 million for renovation and the first portion with the repeal of by-laws authorizing the expenditure of \$7 million for the construction of a city hall. The argument that this is not a "money bylaw" because it does not involve "contracting a debt or obligation... or the borrowing of money" amounts, in my opinion, to giving controlling effect to the

(ii) est citoyen canadien ou sujet britannique; et

(A) est le propriétaire immatriculé d'un bien immeuble imposable dans la municipalité, mais dans le cas où un tel bien est possédé en vertu d'une promesse de vente *bona fide*, l'acheteur en est considéré propriétaire; ou

(B) est cotisée à titre d'occupant dans la municipalité; ou

(C) est cotisée au titre d'une entreprise exploitée dans la municipalité; ou

(D) est actionnaire d'une association coopérative dûment constituée en corporation, située dans la municipalité et établie pour assurer le logement à ses membres qui y résident; ou

(E) lorsque cette personne n'a pas de son propre chef qualité en vertu des alinéas (A), (B), (C) ou (D), elle est le conjoint d'une personne mentionnée à l'un de ces alinéas et habite avec cette personne dans la municipalité; sauf lorsque la municipalité est un village de villégiature estivale ou le village de Regina Beach, auquel cas il suffit que le conjoint habite avec cette personne dans la province;

A l'appui de leur argument selon lequel le règlement visé en l'espèce n'est pas un «règlement financier», les intimés ont renvoyé à l'ancienne définition de «règlement financier» figurant au *City Act*, R.S.S. 1965, c. 147, art. 21), qui porte que:

[TRADUCTION] «Règlement financier» désigne un règlement aux fins de contracter une dette ou une obligation ou pour emprunter de l'argent;

Lorsque *The City Act* a été abrogé, cet article n'a pas été remis en vigueur; j'en déduis que le sens restreint qui y était attribué à l'expression «règlement financier» a cessé de s'appliquer dans la province de la Saskatchewan et qu'il doit être remplacé par le sens normal et ordinaire des mots utilisés. Les deux parties du règlement proposé dans la pétition en l'espèce portent sur une dépense: la seconde partie sur une dépense de \$1 million pour la rénovation, la première sur l'abrogation des règlements autorisant une dépense de \$7 millions pour la construction d'un hôtel de ville. L'argument selon lequel il ne s'agit pas en l'espèce d'un «règlement financier» parce que le règlement n'a pas pour objet de [TRADUCTION] «contracter une dette ou une obligation ou ... d'emprunter de

definition formerly contained in s. 2(1) of *The City Act* which was repealed long before the date of the presentation of the petition. With the greatest respect for those who hold a different view, I am unable to follow or adopt this line of reasoning.

It was argued with considerable force that para. 5 of s. 235 of *The Urban Municipality Act* does not authorize City Council to submit a by-law to the burgesses or voters. Section 235(5) reads as follows:

235. The council may pass bylaws for all or any of the following purposes:

5. Submitting to a vote of the burgesses or voters any municipal question but where the question deals with the contracting of a debt or the borrowing of money it shall be submitted to the burgesses only;

The respondent contended that while this section empowers City Council to pass a by-law which may require that burgesses or voters vote on a municipal question, this is not the same thing as submitting a by-law to the burgesses or voters. The only argument raised in support of this contention was that no "municipal question" was raised by the proposed by-law, but I have difficulty in conceiving of a more basically municipal question than the construction or renovation of the building in which the municipal council is to function. I can see no merit in this argument.

In view of all the above, it will be seen that I am of opinion that the by-law suggested in the petition here in question related to a question concerning a matter within the legislative jurisdiction of Council, that it was framed in terms capable of being incorporated in a by-law which the citizens could understand, and that there were not sufficient grounds for the Court of Appeal to decline to exercise its discretion in the granting of the appellants' application for a writ of *mandamus*. I am further of opinion that the suggested by-law was a "money bylaw" proper to be submitted to the burgesses under the terms of s. 138 of *The Urban Municipality Act*.

l'argent» revient, à mon avis, à donner effet à la définition figurant autrefois à l'art. 21) du *City Act*, qui a été abrogé longtemps avant la date de la présentation de la pétition. En toute déférence pour ceux qui sont d'avis contraire, je suis incapable de comprendre cette argumentation et incapable d'y souscrire.

On a prétendu avec beaucoup de vigueur que l'al. 5 de l'art. 235 du *Urban Municipality Act* n'a pas pour effet d'autoriser le conseil municipal à soumettre un règlement aux bourgeois ou aux électeurs. L'article 235(5) porte que:

[TRADUCTION] **235.** Le conseil peut adopter des règlements aux fins suivantes:

5. soumettre au vote des bourgeois ou des électeurs toute question d'intérêt municipal; toutefois, s'il s'agit d'une dette ou d'un emprunt à contracter, la question est soumise aux seuls bourgeois;

L'intimé a soutenu qu'aux termes de cet article le conseil municipal est investi du pouvoir d'adopter un règlement aux fins de soumettre une question municipale aux bourgeois ou aux électeurs, mais que cela n'est pas la même chose que de soumettre un règlement aux bourgeois ou aux électeurs. Le seul argument avancé à l'appui de cette prétention est qu'aucune question municipale n'est soulevée par le règlement proposé, mais je peux difficilement concevoir une question plus fondamentalement municipale que la construction ou la rénovation de l'immeuble où le conseil municipal exerce ses fonctions. A mon avis, cet argument n'a aucune valeur.

Vu ce qui précède, on peut voir que je suis d'avis que le règlement suggéré dans la pétition porte sur une question relevant de la compétence législative du conseil, qu'il est rédigé de façon à pouvoir être inséré dans un règlement susceptible d'être compris par les citoyens et qu'il n'y avait pas de motif valable fondant la Cour d'appel à refuser d'exercer sa discrétion de faire droit à la demande des appelants visant la délivrance d'un bref de *mandamus*. Je suis en outre d'avis que le règlement suggéré est un «règlement financier» qu'il convient de soumettre aux bourgeois en vertu de l'art. 138 du *Urban Municipality Act*.

For all these reasons, I am in accord with the opinion expressed orally by the Chief Justice at the hearing of this appeal and would dispose of the matter in the manner proposed by him.

The judgment of Pigeon and Beetz JJ. was delivered by

PIGEON J. (*dissenting in part*)—I have had the advantage of reading the reasons written by Ritchie J. I agree with him except on one point. In my view, the by-law requested by the petition should be submitted to the voters, not to the burgesses only. My reasons for this conclusion are the following.

In *The Urban Municipality Act*, the only provision under which the City council can take the “necessary steps . . . to submit the by-law to the voters or burgesses, as the case may require” is para. 5 of s. 235 which is as follows:

235. The council may pass bylaws for all or any of the following purposes:

5. submitting to a vote of the burgesses or voters any municipal question but where the question deals with the contracting of a debt or the borrowing of money it shall be submitted to the burgesses only; . . .

I agree with Ritchie J. that the proposed by-law is a “municipal question” within the meaning of this provision. From this, in my opinion, it follows that one must ascertain from the terms of this enactment whether the question is to be submitted to the burgesses only or to the voters at large. The test is whether “the question deals with the contracting of a debt or the borrowing of money”. In my view, such is not the case. The Council does not propose to contract a debt or to borrow money, it proposes to use money available in a special fund. The intent of the statute is clear. The burgesses only are called upon to vote when their property is apt to be burdened with assessments for paying municipal debts or borrowings.

One must bear in mind that this is the latest expression of the legislative will on the point. This is a statute of 1970 and it does not appear to me that its meaning can, in any way, be modified by consideration of the reference in s. 134(2) to Part III of *The Urban Municipal Elections Act, 1968*.

Pour tous ces motifs, je souscris à l'opinion exprimée oralement par le Juge en chef à l'audition du présent appel et suis d'avis de trancher la question dans le sens indiqué par lui.

Le jugement du juge Pigeon et du juge Beetz a été rendu par

LE JUGE PIGEON (*dissident en partie*)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs rédigés par le juge Ritchie et j'y souscris sauf sur un point. A mon avis, le règlement visé par la requête doit être soumis aux électeurs, non pas aux seuls bourgeois. Voici pourquoi.

Dans *The Urban Municipality Act*, la seule disposition en vertu de laquelle le conseil municipal peut prendre [TRADUCTION] «les mesures nécessaires . . . pour soumettre le règlement aux électeurs ou aux bourgeois, selon le cas», est l'al. 5 de l'art. 235, qui est rédigé de la façon suivante:

[TRADUCTION] **235.** Le conseil peut adopter des règlements aux fins suivantes:

5. soumettre au vote des bourgeois ou des électeurs toute question d'intérêt municipal; toutefois, s'il s'agit d'une dette ou d'un emprunt à contracter, la question est soumise aux seuls bourgeois; . . .

Je suis d'accord avec le juge Ritchie que le règlement proposé est une «question d'intérêt municipal» au sens de la disposition susdite. Il faut donc ensuite, à mon avis, décider si la question doit être soumise aux seuls bourgeois ou à l'ensemble des électeurs. Cela dépend «s'il s'agit d'une dette ou d'un emprunt à contracter». Selon moi, ce n'est pas le cas en l'espèce. Le conseil n'entend pas contracter une dette ou emprunter de l'argent, il veut seulement utiliser des sommes disponibles dans un fonds spécial. L'intention du législateur est claire. Le droit de vote n'est réservé aux bourgeois que si leur propriété est susceptible d'être grevée de cotisations pour le paiement de dettes ou d'emprunts municipaux.

Il faut se rappeler que la loi susdite constitue l'expression la plus récente de la volonté du législateur sur la question. La Loi date en effet de 1970 et il ne me semble pas que son sens puisse en aucune façon être modifié par le renvoi, fait à l'art. 134(2), à la partie III du *Urban Municipal Elections Act, 1968*.

In this connection, it should be noted that prior to 1968, all the matters dealt with in that statute were covered by *The City Act*, R.S.S. 1965, c. 147. In that statute, Part V was, like Part III of *The Urban Municipal Elections Act*, entitled "Voting on Bylaws". In the first section being s. 334, para. (b) was in exactly the same words as para. (b) of s. 103 in the 1968 Act, except that it was a definition of "electors" instead of "voters".

It cannot be supposed that by taking this whole part of the statute out of *The City Act* and putting it in a separate chapter, the Legislature intended to effect a profound change when it was making no change in the wording. Such would be the result if one were to say that, because the definition of "money bylaw" in s. 2(b) of *The City Act* was not included in *The Urban Municipal Elections Act*, the expression "money bylaw" was now to be read in its ordinary sense, rather than in the very restricted sense of a by-law "for contracting a debt or obligation or for borrowing money". In view of the close connection between the two enactments and the legislative history, the expression "money bylaw" in the new Act ought to be read with the meaning it had in *The City Act*, that is the meaning given by the definition.

In 1970, when *The City Act* was replaced by *The Urban Municipality Act*, the definition of "money bylaw" disappeared but the substance of that provision was carried into the wording of para. 5 of s. 235. In effect, what the Legislature did in enacting the 1970 statute was to insert in the substantive enactment what was previously in the definition. In the old statute, all the same words were used plus "or obligation" which were clearly eliminated as redundant. In other words, instead of saying that burgesses only would vote on a money by-law and then providing that a money by-law means a by-law for contracting a debt or for borrowing money, it said that the burgesses only would vote on the question when it deals with the contracting of a debt or the borrowing of money. Thus everything was put in the substantive

Il y a lieu de signaler à cet égard qu'avant 1968 toutes les questions traitées dans cette loi étaient régies par *The City Act*, R.S.S. 1966, c. 147. Dans cette dernière, la partie V, tout comme la partie III du *Urban Municipal Elections Act*, était intitulée [TRADUCTION] «Vote sur les règlements». Au premier article, soit l'art. 334, l'al. b) était libellé exactement dans les mêmes termes que l'al. b) de l'art. 103 de la loi de 1968, sauf que le terme défini était «electors» plutôt que «voters».

Il n'y a pas lieu de supposer qu'en retirant du *City Act* toute la partie susdite et en l'insérant dans un autre chapitre, la Législature a voulu apporter de profondes modifications alors que le texte des dispositions en cause restait le même. C'est pourtant ce qu'on se trouverait à faire en disant que, parce que la définition de l'expression [TRADUCTION] «règlement financier» à l'art. 2b) du *City Act* ne figure pas dans *The Urban Municipal Elections Act*, on doit maintenant donner à cette expression son sens ordinaire plutôt que le sens très restreint d'un [TRADUCTION] «règlement aux fins de contracter une dette ou une obligation ou pour emprunter de l'argent». Vu l'historique des deux textes législatifs et les rapports étroits existant entre eux, il y a lieu de donner à l'expression «règlement financier» dans la nouvelle loi le sens qu'elle avait dans le *City Act*, c'est-à-dire le sens qui lui était donné par la définition.

En 1970, lorsque *The City Act* a été remplacé par *The Urban Municipality Act*, la définition de «règlement financier» a disparu mais la disposition a été reproduite en substance à l'al. 5 de l'art. 235. En adoptant la Loi de 1970, la Législature s'est trouvée à insérer dans la disposition de fond ce qui se trouvait auparavant dans la définition. Tous les mêmes mots s'y trouvaient, avec, en plus, les mots «ou une obligation», qui ont de toute évidence été éliminés en raison de leur caractère redondant. En d'autres termes, au lieu de dire que seuls les bourgeois peuvent voter sur un règlement financier et définir ensuite «règlement financier» comme un règlement aux fins de contracter une dette ou d'emprunter de l'argent, le législateur a préféré dire que seuls les bourgeois ont droit de vote sur une question visant un emprunt d'argent

enactment instead of having an important part in a definition.

In my view, this case requires the application of the principle that a Legislature is not to be presumed to intend to change the law beyond what is clearly expressed. The redrafting involved in the suppression of the definition of "money bylaw" effected in 1970 could not be meant to change the meaning of *The Urban Municipal Elections Act* of 1968. The intention clearly was that the voting by the burgesses alone be restricted to cases where the question is the contracting of a debt or the borrowing of money. This is the essential of s. 235(5) of *The Urban Municipality Act* and it should govern the case as being the latest applicable enactment.

Appeal allowed, PIGEON and BEETZ JJ. dissenting in part.

Solicitors for the appellants: Griffen, Beke, Olive & Waller, Regina.

Solicitors for the respondents: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

ou une dette à contracter. Tout a donc été mis dans la disposition de fond au lieu d'en avoir une partie importante dans une définition.

A mon avis, il y a lieu en l'espèce d'appliquer le principe selon lequel on ne peut présumer qu'une législature a voulu apporter à la loi d'autres modifications que celles qui sont clairement exprimées. En supprimant la définition de «règlement financier» dans la nouvelle rédaction de 1970, le législateur ne saurait avoir voulu modifier le sens du *Urban Municipal Elections Act*, 1968. Son intention était manifestement de restreindre les cas où seuls les bourgeois ont droit de vote à ceux où la question porte sur un emprunt d'argent ou une dette à contracter. Telle est la portée de l'al. (5) de l'art. 235 du *Urban Municipality Act* et c'est à cette expression la plus récente de la volonté du législateur qu'il faut donner effet.

Pourvoi accueilli, les juges PIGEON et BEETZ étant dissidents en partie.

Procureurs des appelants: Griffen, Beke, Olive & Waller, Régina

Procureurs des intimés: MacPherson, Leslie & Tyerman, Régina.