

T-948-76

T-948-76

Mario Carota (Plaintiff)

v.

Donald Jamieson and Marcel Lessard (Defendants)

Trial Division, Collier J.—Charlottetown, May 18; Ottawa, May 31, 1976.

Crown—Practice—Plaintiff claiming defendants failed to comply with requirements of section 25(2) of Government Organization Act, 1969, re Comprehensive Development Plan for Prince Edward Island—Seeking interlocutory injunction to restrain defendants from expending federal funds—Defendants seeking to strike statement of claim—Government Organization Act, 1969, S.C. 1969, c. 28, ss. 21-40—Fund for Rural Economic Development Act, S.C. 1966-67, c. 41.

Plaintiff claimed that a Comprehensive Development Plan for Prince Edward Island was formulated by Canada through defendant Ministers, and that an agreement to carry it out was entered into providing for commitment of federal funds without providing for participation by persons, groups etc., in accordance with section 25(2) of the *Government Organization Act, 1969*. Plaintiff brought a motion for an interlocutory injunction to restrain defendants from expending federal funds to implement Phase II of the Plan. Defendants sought to strike the statement of claim, asserting that it disclosed no reasonable cause of action, that plaintiff had no standing, and that the matter, being essentially similar to an earlier action by plaintiff against the Crown in this Court, which was dismissed, was *res judicata*, or if not, that it was an abuse of process.

Held, both motions are dismissed. As to defendants' claim, the issue is very arguable, and should not be disposed of in an interlocutory proceeding at this stage; it is not a plain and obvious case of an action which is unsustainable and cannot succeed. As to the question of standing, while defendants submitted that the Attorney General of Canada would be the proper party to bring the action, the *Thorson* and *McNeil* decisions indicate that the Court has a discretion to be exercised in proper circumstances, giving an individual standing to bring an action which might otherwise be traditionally an *ex relatione* type of action. Such discretion to allow standing is not necessarily confined to an attack on legislation as *ultra vires*. Plaintiff has standing; in any case, such a question should not be determined on a procedural, preliminary motion. Nor is the submission of *res judicata* proper; the present statement of claim is considerably different than the earlier one. The cause of action is different, the statutory provisions are somewhat different, and the relief sought is quite different. Nor are the parties or issues identical. And, the question of standing is on a different footing than in the earlier action. This action is not an abuse of process. As to plaintiff's motion, the case is not sufficiently strong enough to warrant, at this stage, interference by way of interlocutory injunction.

Mario Carota (Demandeur)

c.

Donald Jamieson et Marcel Lessard (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Collier—Charlottetown, le 18 mai; Ottawa, le 31 mai 1976.

Couronne—Pratique—Le demandeur prétend que les défendeurs n'ont pas satisfait aux exigences de l'article 25(2) de la Loi sur l'organisation du gouvernement, 1969, à l'égard d'un plan de développement détaillé et complet pour l'Île-du-Prince-Édouard—Il sollicite une injonction interlocutoire visant à empêcher la dépense de fonds fédéraux par les défendeurs—Les défendeurs cherchent à radier la déclaration—Loi sur l'organisation du gouvernement, 1969, S.C. 1969, c. 28, art. 21 à 40—Loi sur le Fonds de développement économique rural, S.C. 1966-67, c. 41.

Selon le demandeur, le Canada, par l'intermédiaire des ministres défendeurs, a élaboré un plan de développement détaillé et complet et conclu un accord prévoyant un engagement de fonds fédéraux sans prendre les dispositions nécessaires pour assurer la participation de personnes, de groupes, etc. conformément à l'article 25(2) de la *Loi sur l'organisation du gouvernement, 1969*. Le demandeur a présenté une requête en vue d'une injonction interlocutoire visant à empêcher les défendeurs de dépenser les fonds fédéraux pour mettre en œuvre la phase II du plan. Les défendeurs demandent la radiation de la déclaration en faisant valoir qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action, que le demandeur n'a pas qualité pour agir et que l'affaire étant en substance similaire à une action antérieure contre la Couronne intentée devant cette cour par le demandeur et rejetée, était *res judicata* ou, sinon, qu'elle constituait un emploi abusif des procédures.

Arrêt: les deux requêtes sont rejetées. En ce qui concerne l'argument des défendeurs, la question en litige est très soutenable et il n'y a pas lieu de la trancher, à ce stade, à l'occasion d'une procédure interlocutoire; ce n'est pas un cas clair et évident d'action qui ne peut être soutenue ni aboutir. En ce qui concerne la question de la qualité pour agir, quoique les défendeurs soutiennent que l'action aurait dû être intentée par le procureur général du Canada, les arrêts *Thorson* et *McNeil* indiquent que la Cour a, dans des circonstances particulières, un pouvoir discrétionnaire de reconnaître à une personne la qualité pour intenter une action qui, en d'autres circonstances, aurait été normalement du type *ex relatione*. Ce pouvoir discrétionnaire de reconnaître la qualité pour agir ne se limite pas nécessairement à la contestation d'une disposition législative *ultra vires*. Le demandeur a cette qualité; quoi qu'il en soit, il n'y a pas lieu de trancher une question de cette nature à l'occasion d'une requête préliminaire. De plus, l'allégation de *res judicata* n'est pas fondée; la présente déclaration est bien différente de la précédente. La cause de l'action est différente, les dispositions législatives sont assez différentes et le redressement demandé est tout à fait différent. Ni les parties ni les questions en litige ne sont identiques. De plus, la question de la qualité repose sur une situation différente de celle de l'action

Hubbuck v. Wilkinson [1899] 1 Q.B. 86; *Attorney General v. London and North Western Railway Company* [1892] 3 Ch. 274; *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] F.C. 1045; *Amoco Canada Petroleum Company Limited v. Texaco Exploration Canada Limited* (unreported, T-697-74); *Shaw v. The Queen* (unreported, T-2814-74); *The Queen v. Douglas* [1976] 2 F.C. 673, applied. *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 All E.R. 1094, agreed with. *Thorson v. Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138 and *McNeil v. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43, considered. *Attorney General (on the relation of McWhirter) v. Independent Broadcasting Authority* [1973] 1 All E.R. 689, discussed.

MOTIONS.

COUNSEL:

M. Carota on his own behalf.
R. Hynes for defendants.

SOLICITORS:

M. Carota, North Bedeque, P.E.I., on his own behalf.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: There are here two motions for decision. The first is on behalf of the defendants seeking to strike out the statement of claim. Rule 419 of the Rules of this Court is relied on. The particular grounds asserted on behalf of the defendants are:

- (1) the statement of claim discloses no reasonable cause of action;
- (2) the plaintiff has no standing (*locus standi*) to maintain the action;
- (3) the claim asserted here was essentially pleaded in a previous action in this Court by the same plaintiff against the federal Crown as defendant (T-2988-75)*, and on a similar motion to strike out, that action was dismissed. It is said the present action is therefore *res judicata* or, if not, at least such a duplication of the previous litigation as to make this action an

* [Reasons for judgment not circulated—Ed.]

antérieure. L'action ne constitue pas un emploi abusif des procédures. En ce qui concerne la requête du demandeur, le cas n'est pas assez sérieux pour justifier, à ce stade des procédures, une intervention sous forme d'injonction provisoire.

Arrêts appliqués: *Hubbuck v. Wilkinson* [1899] 1 Q.B. 86; *Attorney General c. London and North Western Railway Company* [1892] 3 Ch. 274; *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045; *Amoco Canada Petroleum Company Limited c. Texaco Exploration Canada Limited* (arrêt non publié, T-697-74); *Shaw c. La Reine* (arrêt non publié, T-2814-74); *La Reine c. Douglas* [1976] 2 C.F. 673. Arrêt approuvé: *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 All E.R. 1094. Arrêts examinés: *Thorson c. Le procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138 et *McNeil c. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43. Arrêt analysé: *Attorney General (on the relation of McWhirter) c. Independent Broadcasting Authority* [1973] 1 All E.R. 689.

REQUÊTES.

AVOCATS:

M. Carota agissant en son nom.
R. Hynes pour les défendeurs.

PROCUREURS:

M. Carota, North Bedeque (Î.-P.-É.), agissant en son nom.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE COLLIER: Il s'agit en l'espèce de deux requêtes. La première est présentée au nom des défendeurs et vise à radier la déclaration, en vertu de la Règle 419 de cette cour. Voici les moyens invoqués au nom des défendeurs:

- (1) la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action;
- (2) le demandeur n'a pas qualité (*locus standi*) pour agir;
- (3) le même demandeur a en substance plaidé la demande présentée en l'espèce au cours d'une action antérieure intentée devant cette cour contre la Couronne fédérale alors défenderesse (n° du greffe: T-2988-75)* et, à l'occasion d'une requête en radiation similaire, la Cour a conclu au rejet de cette action. Les défendeurs affirment donc que la présente action est *res judi-*

* [Motifs du jugement non circulés—Éd.]

abuse of the process of the Court.

The principles to be applied in dealing with summary procedures of the kind involved here have been laid down and followed for many years. The pleading, or impugned portion of it, should only be struck out in plain and obvious cases; or (as has been said in other words) where, taking the statement of claim (or the portion attacked) at its face, the claim is obviously unsustainable or cannot succeed¹.

For the purposes of this motion the facts alleged in the statement of claim are assumed to be admitted and true.

The plaintiff is a resident of Prince Edward Island. That Province has been, by federal legislation and orders, designated a special area for the purpose of economic and social development. By the *Government Organization Act*², the Department of Regional Economic Expansion (DREE) was constituted. The presiding Minister is the Minister of Regional Economic Expansion. The defendant Jamieson is the former Minister; the defendant Lessard is the present Minister. Sections 23, 24 and 25 of the legislation are relevant:

23. The duties, powers and functions of the Minister extend to and include

(a) all matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction, not by law assigned to any other department, branch or agency of the Government of Canada, relating to economic expansion and social adjustment in areas requiring special measures to improve opportunities for productive employment and access to those opportunities; and

¹ *Hubbuck & Sons Limited v. Wilkinson, Heywood & Clark Limited* [1899] 1 Q.B. 86 at 91; *A.G. of Duchy of Lancaster v. London & North Western Railway Company* [1892] 3 Ch. 274. For a summary of the practice see *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 All E.R. 1094 per Lord Pearson at 1101. See also *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] F.C. 1045 (App. Div.); and *Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. v. Texaco Exploration Canada Ltd.* (T-697-74) Collier J., unreported April 26, 1974; *Shaw v. The Queen* (T-2814-74) Collier J., unreported November 18, 1974 and *The Queen v. Douglas* [1976] 2 F.C. 673. In the latter case, the Appeal Division reversed the Trial Division, which had refused to strike out the statement of claim. The matter was held to be "so clear".

² S.C. 1968-69, c. 28, sections 21-40.

cata ou, sinon, qu'elle fait double emploi avec l'action antérieure et cette action constitue un emploi abusif des procédures de la Cour.

^a Les principes applicables aux procédures sommaires comme celles en l'espèce ont été établis et suivis depuis longtemps. La radiation complète ou partielle de la plaidoirie ne doit s'effectuer que dans des cas clairs et évidents; ou (comme on l'a dit en d'autres termes) lorsque, au vu de la déclaration (ou de la partie contestée), la demande ne peut manifestement être soutenue ou ne peut aboutir¹.

^c Les faits allégués dans la déclaration sont présumés admis et véridiques aux fins de la présente requête.

^d Le demandeur réside à l'Île-du-Prince-Édouard. La législation et certains décrets fédéraux ont désigné cette province comme zone spéciale, aux fins du développement économique et social. C'est la *Loi sur l'organisation du gouvernement*² qui a constitué le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) placé sous la direction du ministre de l'Expansion économique régionale. Le défendeur Lessard, le ministre actuel, a succédé au défendeur Jamieson à ce poste. Les articles 23, 24 et 25, que voici sont pertinents:

^f 23. Les fonctions et pouvoirs du Ministre englobent

^a) toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada, que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, et qui concernent l'expansion économique et le relèvement social dans les zones qui exigent des mesures spéciales destinées à accroître les possibilités d'emploi productif et à faciliter l'accès à ces emplois; et

¹ *Hubbuck & Sons Limited c. Wilkinson, Heywood & Clark Limited* [1899] 1 Q.B. 86, à la page 91; *A.G. of Duchy of Lancaster c. London & North Western Railway Company* [1892] 3 Ch. 274. Voir l'arrêt *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 All E.R. 1094 prononcé par lord Pearson à la page 1101, pour un résumé de la pratique. Voir aussi l'arrêt de *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045 (Division d'appel); et *Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. c. Texaco Exploration Canada Ltd.* (T-697-74), le juge Collier, arrêt non publié et rendu le 26 avril 1974; *Shaw c. La Reine* (T-2814-74), le juge Collier, arrêt non publié et prononcé le 18 novembre 1974 et *La Reine c. Douglas* [1976] 2 C.F. 673. Dans la dernière affaire, la Division d'appel, estimant qu'il s'agissait d'un cas «tellement évident», a infirmé le jugement de la Division de première instance qui avait refusé de radier la déclaration.

² S.C. 1968-69, c. 28, articles 21 à 40.

(b) such other matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction relating to economic expansion and social adjustment as are by law assigned to the Minister.

24. The Governor in Council, after consultation with the government of any province, may by order designate as a special area, for the period set out in the order, any area in that province that is determined to require, by reason of the exceptional inadequacy of opportunities for productive employment of the people of that area or of the region of which that area is a part, special measures to facilitate economic expansion and social adjustment.

25. (1) In exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 23, the Minister shall

(a) in co-operation with other departments, branches and agencies of the Government of Canada, formulate plans for the economic expansion and social adjustment of special areas; and

(b) with the approval of the Governor in Council, provide for co-ordination in the implementation of those plans by departments, branches and agencies of the Government of Canada and carry out such parts of those plans as cannot suitably be undertaken by such other departments, branches and agencies.

(2) In formulating and carrying out plans under subsection (1), the Minister shall make provision for appropriate co-operation with the provinces in which special areas are located and for the participation of persons, voluntary groups, agencies and bodies in those special areas.

The plaintiff says that a Comprehensive Development Plan was formulated by the Government of Canada through the defendant ministers; an agreement to carry out the plan jointly between Canada and Prince Edward Island was entered into; the agreement provides for the commitment of federal funds. All this, the plaintiff asserts (and I must accept the facts alleged to be true) was formulated and carried out by the defendants without making provision for the participation in the formulation and carrying out of the plan of any persons (including the plaintiff), voluntary groups, agencies or bodies in Prince Edward Island.

The plaintiff in this case is not represented by a lawyer. In my opinion, on applications of this kind, the statement of claim must be read fairly and reasonably as a whole, and ought not to be subjected to a powerful microscopic view for dissection purposes.

As I see it, the essence of the plaintiff's claim is the allegation that the defendants have not complied with the mandatory requirements of subsec-

b) les autres questions relatives à l'expansion économique et au relèvement social qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois attribuent au Ministre.

24. Le gouverneur en conseil, après consultation avec le gouvernement de toute province, peut, par décret, désigner une région de cette province à titre de zone spéciale, pour la période spécifiée dans le décret, lorsqu'on a constaté qu'elle exige des mesures spéciales destinées à favoriser l'expansion économique et le relèvement social, par suite de l'insuffisance exceptionnelle des possibilités d'emploi productif pour la population de cette région ou du territoire dont fait partie cette région.

25. (1) Dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 23, le Ministre doit,

a) en collaboration avec d'autres ministères, départements, directions ou organismes du gouvernement du Canada, élaborer des plans en vue de l'expansion économique et du relèvement social des zones spéciales; et

b) avec l'approbation du gouverneur en conseil pourvoir à la coordination dans la mise en œuvre de ces plans par les ministères, départements, directions et organismes du gouvernement du Canada et réaliser les parties de ces plans dont la réalisation ne peut être assumée convenablement par ces autres ministères, départements, directions et organismes.

(2) Dans l'élaboration et la réalisation de plans en vertu du paragraphe (1), le Ministre doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer une collaboration appropriée avec les provinces dans lesquelles sont situées les zones spéciales ainsi que la participation de personnes, de groupes bénévoles et de corps constitués, dans ces zones spéciales.

Selon le demandeur, le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire des ministres défendeurs, a élaboré un plan de développement détaillé et complet; le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard ont conclu un accord visant à la réalisation conjointe de ce plan; cet accord prévoit l'engagement de fonds fédéraux. Le demandeur affirme (et je dois considérer les faits allégués comme étant véridiques) que les défendeurs ont fait ces démarches sans prendre les dispositions nécessaires pour assurer la participation de personnes (dont le demandeur), de groupes bénévoles et de corps constitués de l'Île-du-Prince-Édouard dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan.

Aucun avocat ne représente le demandeur en l'espèce. A mon avis, à l'occasion de demandes de cette nature, il y a lieu de considérer la déclaration dans son ensemble, de façon équitable et raisonnable, et de ne pas la soumettre à un examen au microscope.

Si je comprends bien, le fond de la revendication du demandeur repose sur la prétention que les défendeurs n'ont pas satisfait aux exigences impé-

tion 25(2) and particularly the words in that subsection which I now underline:

25. (2) In formulating and carrying out plans under subsection (1), the Minister shall make provision for appropriate cooperation with the provinces in which special areas are located and for the participation of persons, voluntary groups, agencies and bodies in those special areas.

The pleading then goes on to assert that the plaintiff and all residents of Prince Edward Island are affected by the plan; that because of the failure of the defendants to comply with the specific provision in subsection 25(2) the plan was unlawfully and improperly formulated and the agreement between Canada and Prince Edward Island unlawfully and improperly entered into. There is next an alternative plea that, because of the failure to comply with the statutory requirements, the plan and the agreement are unlawful and unenforceable. The precise relief sought is:

- (a) a declaration that the agreement between Canada and the province is void;
- (b) an injunction preventing the expenditure of federal funds;
- (c) an order of *mandamus* directing the defendants to comply with subsection 25(2);
- (d) punitive damages of \$100,000.

I shall deal with the first contention on behalf of the defendants that the statement of claim discloses no reasonable cause of action. It is said there is no legal remedy in anyone in respect of the matters asserted in the statement of claim; assuming the defendants did not make provision for the participation of persons such as the plaintiff, or groups or agencies in the formulation and carrying out of the plan, that was merely a failure to perform administrative acts; the remedy is therefore in Parliament, or by political persuasion on the part of the plaintiff and other interested parties. I cannot accept that contention. This Court might ultimately find the plaintiff is, in the particular circumstances of this case, without a remedy. But, in my opinion, the issue is a very arguable one and ought not to be disposed of in an interlocutory proceeding at this stage. As I see it, this is not a plain and obvious case of an action that is unsustainable or cannot succeed. This suit deserves, to my mind, a full hearing at trial.

ratives du paragraphe 25(2) et en particulier des expressions soulignées ci-dessous:

25. (2) Dans l'élaboration et la réalisation de plans en vertu du paragraphe (1), le Ministre doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer une collaboration appropriée avec les provinces dans lesquelles sont situées les zones spéciales ainsi que la participation de personnes, de groupes bénévoles et de corps constitués, dans ces zones spéciales.

Le demandeur fait valoir aussi que ce plan lui fait tort ainsi qu'à tous les résidents de l'Île-du-Prince-Édouard; que les défendeurs ne s'étant pas conformés à cette exigence du paragraphe 25(2), le plan avait été illégalement et irrégulièrement élaboré et que l'accord entre le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard avait aussi été conclu de façon illégale et irrégulière. Il prétend subsidiairement qu'en raison de l'inobservation des exigences légales le plan et l'accord sont illégaux et non exécutoires. Voici le redressement spécifique demandé:

- a) un jugement déclaratoire statuant que l'accord conclu entre le Canada et la province est nul;
- b) une injonction visant à empêcher la dépense de fonds fédéraux;
- c) un bref de *mandamus* ordonnant aux défendeurs de se conformer au paragraphe 25(2);
- d) des dommages-intérêts punitifs de \$100,000.

Je vais examiner le premier argument des défendeurs selon lequel la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Ils prétendent qu'il n'existe aucun recours à l'égard des questions alléguées dans la déclaration; même si les défendeurs n'ont pas pris les dispositions nécessaires pour la participation de personnes telles que le demandeur, des groupes bénévoles et des corps constitués à l'élaboration et à la réalisation de ce plan, il ne s'agit que d'une omission d'accomplir des actes administratifs; le demandeur et les autres parties intéressées ont donc comme seul recours le Parlement ou les pressions d'ordre politique. Je ne peux accepter cet argument. Cette cour peut en fin de compte juger que, vu les circonstances particulières de l'espèce, le demandeur ne dispose d'aucune voie de recours. Mais à mon avis, la question en litige est très soutenable et il n'y a pas lieu de la trancher, à ce stade, au moyen d'une procédure interlocutoire. A mon sens, ce n'est pas un cas clair et évident d'action qui ne peut être soutenue ni

The second ground asserted on behalf of the defendants is that the plaintiff has no standing to bring this action. That argument is put forward as part of the contention that the statement of claim discloses no reasonable cause of action. I am not convinced the issue of lack of standing is one that should be brought pursuant to Rule 419. It is perhaps more properly brought under Rule 474. The procedural point was not raised before me. Because of that I propose to deal with the contention on its merits rather than dismiss it on the grounds it is not properly part of a motion under Rule 419. The defendants' submission is that the proper person to bring this action is the Attorney General of Canada: what is termed the *ex relatione* type of action. Counsel for the defendants referred me to a considerable body of authority, most of it preceding the recent decisions of the Supreme Court of Canada in *Thorson v. Attorney General of Canada*³ and *McNeil v. Nova Scotia Board of Censors*⁴. The plaintiff frankly admitted he had not endeavoured to persuade the Attorney General of Canada to lend his name as plaintiff in this action, and to conduct this litigation. He said he had made an appropriate request to the Attorney General of Prince Edward Island and had, in effect, been refused⁵.

I am not convinced that in Canada's federal legal and political system (in contradistinction to a historical unitary system) the *ex relatione* type of suit is as often or as freely brought as it is thought to be in the United Kingdom⁶. In the *Thorson* and *McNeil* cases the Supreme Court of Canada has, I

³ [1975] 1 S.C.R. 138.

⁴ (1975) 5 N.R. 43.

⁵ Those facts are not in any of the material before me on this motion. Counsel for the defendants made a considerable point that there was no evidence that the Attorney General of Canada had refused to or would not bring this action. I felt, in the circumstances, it was advisable to clarify the point immediately, rather than adjourn the hearing, and have to make subsequent arrangements for a further sitting of the Court in Charlottetown.

⁶ See *Attorney General (on the relation of McWhirter) v. Independent Broadcasting Authority* [1973] 1 All E.R. 689 per Lawton J. at 705, paras. c-g.

aboutir. Selon moi, cette question mérite une audition pleine et entière.

Les défendeurs prétendent en second lieu que le demandeur n'a pas qualité pour intenter cette action. Cet argument est avancé à l'appui de la prétention selon laquelle la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Je ne suis pas certain que la question du défaut de qualité pour agir puisse être invoquée en vertu de la Règle 419. Il y a peut-être lieu de soulever cette question à l'occasion d'une demande prévue à la Règle 474. Ce point de procédure n'a pas été soulevé. C'est pour quoi je me propose d'examiner le bien-fondé de cet argument au lieu de le rejeter au motif qu'il n'aurait pas dû être inclus dans une requête présentée en vertu de la Règle 419. Les défendeurs soutiennent que cette action aurait dû être intentée par le procureur général du Canada: c'est ce qu'on appelle une action *ex relatione*. L'avocat des défendeurs m'a cité une jurisprudence abondante, pour la plupart antérieure aux récentes décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Thorson c. Le procureur général du Canada*³ et *McNeil c. Nova Scotia Board of Censors*⁴. Le demandeur a franchement admis qu'il n'a pas essayé de convaincre le procureur général du Canada d'intenter et de plaider l'action à titre de demandeur. Il a déclaré avoir présenté une demande en ce sens au procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, qui l'a rejetée⁵.

Je ne suis pas convaincu que, dans le système juridique et politique fédéral du Canada (par contraste avec un système unitaire ancien), la poursuite du type *ex relatione* soit intentée aussi souvent ou aussi aisément qu'elle est réputée l'être au Royaume-Uni⁶. Dans les arrêts *Thorson* et

³ [1975] 1 R.C.S. 138.

⁴ (1975) 5 N.R. 43.

⁵ Ces faits ne sont pas au dossier soumis à l'occasion de cette requête. L'avocat des défendeurs a insisté sur le fait qu'aucune preuve n'indiquait que le procureur général du Canada avait refusé ou refuserait d'intenter cette action. En l'espèce, j'ai estimé souhaitable de clarifier tout de suite ce point plutôt que d'ajourner l'audition et d'avoir à prendre des dispositions en vue d'une nouvelle séance de la Cour à Charlottetown.

⁶ Voir les par. c à g de la page 705 dans l'arrêt *Attorney General (on the relation of McWhirter) c. Independent Broadcasting Authority* [1973] 1 All E.R. 689, prononcé par le juge Lawton.

consider, expressed the view that a court has a discretion, to be exercised in proper circumstances, giving an individual person standing to bring an action which might otherwise be traditionally brought by the appropriate legal officer of the Crown.

Counsel for the defendants took the position that the *Thorson* and *McNeil* cases must be confined to the situation where an individual is attempting to attack legislation as *ultra vires* the particular legislative body which purported to enact it. That was undoubtedly the factual situation in the two cases referred to. Nevertheless, the general observations through Laskin J. of the majority in the Supreme Court of Canada in the *Thorson* case, and the unanimous opinion in the *McNeil* case, to my mind at least, indicate the discretion to allow standing is not necessarily confined to an attack on legislation as *ultra vires*.

I am of the view, in the circumstances here, that the plaintiff has standing to bring this action. In any event, that is a question which should not be determined on a procedural preliminary motion of this kind. It should be the subject of full evidence, argument and deliberation at trial. At the very least it should be the subject of a formal hearing on a point of law, after all relevant facts for determination of that point have been established.

The third objection put forward on behalf of the defendants was the one I earlier described as *res judicata* or an abuse of the process. The plaintiff, on August 27, 1975, commenced an action. The defendant was Her Majesty the Queen in the Right of Canada. The statement of claim in that action has some similarity to the present one. The particular statute primarily relied upon was the *Fund for Rural Economic Development Act*⁷. The *Government Reorganization Act* was not relied upon as founding the cause of action.

In the earlier statement of claim the allegations were that an agreement, pursuant to the 1966 legislation, was entered into on March 7, 1969 between Canada and Prince Edward Island; that

McNeil, la Cour suprême du Canada a, selon moi, exprimé l'avis que, dans des circonstances particulières, un tribunal a le pouvoir discrétionnaire de reconnaître à une personne la qualité pour intenter une action qui en d'autres circonstances aurait été normalement intentée par un représentant juridique de la Couronne.

L'avocat des défendeurs soutient qu'il y a lieu de limiter la portée des affaires *Thorson* et *McNeil* aux cas où une personne conteste une loi au motif qu'elle est *ultra vires* de l'organisme législatif particulier qui prétendait l'édicter. C'était sans aucun doute la situation de fait dans les deux affaires précitées. Néanmoins, les remarques d'ordre général faites par le juge Laskin au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Thorson* et le jugement unanime rendu dans l'affaire *McNeil* indiquent, à mon avis, que le pouvoir discrétionnaire de reconnaître la qualité pour agir ne se limite pas nécessairement à la contestation d'une disposition législative *ultra vires*.

Je suis d'avis qu'en l'espèce le demandeur a qualité pour intenter cette action. Quoiqu'il en soit, c'est une question qu'il n'y a pas lieu de trancher à l'occasion d'une requête préliminaire de ce genre. Elle devrait faire l'objet d'une présentation d'une preuve complète, de plaidoiries et de débats, au cours d'une audition. Elle devrait tout au moins faire l'objet d'une audition régulière sur un point de droit après que tous les faits pertinents servant à trancher ce point en litige auraient été établis.

Les défendeurs prétendent en troisième lieu qu'il y a *res judicata* ou emploi abusif des procédures de la Cour, selon les termes que j'ai employés ci-dessus. Le demandeur a intenté une action le 27 août 1975, contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada. La déclaration dans cette action est assez similaire à la déclaration actuelle. Il s'appuyait alors sur la *Loi sur le Fonds de développement économique rural*⁷, sans invoquer la *Loi sur l'organisation du gouvernement* pour fonder la cause de l'action.

Dans cette première déclaration, le demandeur alléguait qu'un accord conforme à la loi de 1966 avait été conclu le 7 mars 1969 entre le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard; que cet accord prévoyait

⁷ S.C. 1966-67, c. 41.

⁷ S.C. 1966-67, c. 41.

the agreement provided for participation and involvement of residents in the formulation and the carrying out of any and all programs financed pursuant to the agreement and the applicable legislation; that the program was transferred to DREE; that necessary funds were provided, pursuant to the agreement, for the financing of a specific project, the Summerside Waterfront Development Project; that the expenditure of such funds was illegal on the grounds that the corporation created for the development of the Summerside project was *ultra vires*, and the funds were therefore disbursed without any proper authority. Further grounds alleged were that the residents of the area of the town of Summerside, including the plaintiff, had not had any reasonable opportunity to be involved as required under the earlier legislation or under the *Government Reorganization Act*. Declaratory relief only was sought. A successful motion to strike out the statement of claim under Rule 419 was heard by Addy J. In his reasons, he held that the particular project in Summerside, and the funds already expended, were past acts of the defendant; any declaration that the past acts of the defendant were illegal or improper did not provide grounds for legal relief. In Addy J.'s analysis of that earlier statement of claim, the real thrust of the pleading was a political or citizens' criticism of the defendant (the Federal Government) in the carrying out of the particular scheme described. Addy J. did conclude the plaintiff had, in the particular circumstances, no standing to bring that particular action.

The present statement of claim is, in my view, a considerably different document than the one that was before Addy J. The cause of action is different; the particular statutory provisions relied upon are somewhat different; the relief sought is quite different.

I therefore rule against the submission of *res judicata*. The parties are not the same. Nor, in my opinion, are the issues the same.

On the issue of standing, the attack launched by the plaintiff in the present action is different to an appreciable degree from the attack launched in the former action. I think the question of standing is on quite a different footing that what it was in the action and in the motion before Addy J.

la participation des résidents à l'élaboration et à la mise en œuvre de tous les programmes subventionnés conformément à l'accord et à la loi applicable; qu'on a transféré le programme au MEER; qu'en application de l'accord, les fonds nécessaires avaient été prévus pour le financement d'un projet spécifique, à savoir le projet d'aménagement du littoral de Summerside; que la dépense de ces fonds était illégale aux motifs que la constitution de la corporation en vue du développement du projet Summerside était *ultra vires* et que ces fonds étaient déboursés sans l'autorisation nécessaire. Il alléguait en outre que les résidents de la région de Summerside, dont le demandeur, n'avaient pas eu l'occasion raisonnable de participer au projet comme l'exigeait la loi antérieure et la *Loi sur l'organisation du gouvernement*. Seul un jugement déclaratoire était demandé. Le juge Addy a accueilli la requête en radiation de déclaration présentée en vertu de la Règle 419. Dans ses motifs, il a statué que le projet particulier de Summerside et les fonds déjà dépensés constituaient des actes passés et qu'un jugement déclaratoire portant que ces actes passés de la défenderesse étaient illégaux ou irréguliers ne donnerait pas droit à un redressement en droit. Selon l'analyse de cette déclaration par le juge Addy, le point essentiel de la plaidoirie était une critique d'ordre politique ou formulée par des citoyens contre la défenderesse (à savoir le gouvernement fédéral) au sujet de la réalisation du projet particulier susmentionné. Le juge Addy a conclu que dans ces circonstances, le demandeur n'avait pas la qualité pour intenter cette action.

La déclaration qui nous intéresse est, à mon avis, bien différente de celle qui a été soumise au juge Addy. La cause de l'action est différente, les dispositions législatives sur lesquelles elle se fonde sont assez différentes et le redressement demandé est tout à fait différent.

Je rejette donc l'argument fondé sur la *res judicata*. Les parties ne sont pas identiques ni, à mon avis, les questions en litige.

Quant à la question de la qualité pour agir, le but de l'action intentée en l'espèce diffère sensiblement du but de l'action antérieure. D'après moi, la question de la qualité repose sur une situation tout à fait différente de celle qu'on retrouvait dans l'action et la requête soumises au juge Addy.

For the reasons set out above, I reject the argument that this second action is an abuse of the process of this Court.

The motion on behalf of the defendants is, as I stated at the hearing in Charlottetown on May 18, dismissed.

I go now to the second motion. It is issued on behalf of the plaintiff for an interlocutory injunction to restrain the defendants from expending federal funds to implement Phase II of the Prince Edward Island Comprehensive Development Plan. At the hearing on May 18 I dismissed that motion. I have no hesitation in now confirming that decision. I am not persuaded the plaintiff, or any or all of the residents of Prince Edward Island, will, if an interim injunction is not granted at this stage, suffer irreparable damage. The material filed in support of the contention that irreparable damage will be suffered is, in my opinion, unconvincing. I am satisfied the plaintiff has an action and a claim that ought to be entertained at a full court hearing. I am not satisfied his case is sufficiently strong enough to warrant, at this stage, interference by way of an interim injunction. The plaintiff's motion is therefore dismissed.

There may be, in respect of either or both of my dispositions of these motions, appeals. With that eventuality in mind, I direct that the successful party (or parties) on the respective motions before me recover the costs of that particular motion, in any event of the cause.

I add this further comment (I made similar remarks at the hearing of these motions). I think it very likely an early trial date of this action can be obtained. The fixing of an early date requires, of course, the prompt carrying out of (or waiver of) the customary pre-trial procedures. I commend to the parties that course.

Pour les motifs susmentionnés, je rejette l'argument selon lequel cette seconde action constitue un emploi abusif des procédures de cette cour.

Je rejette la requête présentée au nom des défendeurs, comme je l'ai déclaré à l'audition tenue à Charlottetown le 18 mai.

Examinons maintenant la deuxième requête. Elle est présentée au nom du demandeur en vue d'obtenir une injonction interlocutoire visant à empêcher les défendeurs de dépenser les fonds fédéraux pour mettre en œuvre la phase II du plan de développement détaillé et complet de l'Île-du-Prince-Édouard. J'ai rejeté cette requête à l'audition du 18 mai. Je n'hésite aucunement à confirmer cette décision. Je ne suis pas convaincu que le demandeur ou d'autres résidents de l'Île-du-Prince-Édouard subiront des dommages irréparables si la Cour ne leur accorde pas une injonction provisoire à ce stade des procédures. A mon avis, les documents déposés à l'appui de la prétention qu'ils subiraient des dommages irréparables sont peu probants. Je suis convaincu que l'action et la réclamation du demandeur devraient faire l'objet d'une audition de la Cour. Je ne suis cependant pas convaincu que le cas soit assez sérieux pour justifier, à ce stade des procédures, une intervention sous forme d'injonction provisoire. Je rejette donc la requête du demandeur.

Il se peut que l'on interjette appel d'une de ces décisions ou des deux. Compte tenu de cette éventualité, j'ordonne que la partie (ou les parties) à l'une et l'autre des requêtes qui a (ou ont) gain de cause, recouvre(nt) les dépens de cette requête spécifique, quelle que soit l'issue de la cause.

J'ajouterai maintenant (comme je l'ai fait à l'audition de ces requêtes) les remarques suivantes. J'estime qu'il est vraisemblablement possible d'obtenir une audience pour cette action à une date rapprochée. Pour ce faire il faut évidemment procéder rapidement (ou renoncer) aux procédures habituelles qui précèdent l'audience. Je recommande aux parties d'adopter cette ligne de conduite.