

T-948-76

T-948-76

Mario Carota (Plaintiff)

v.

Donald Jamieson, Marcel Lessard, and the Attorney General of Canada (Defendants)

Trial Division, Marceau J.—Summerside, October 31 and November 1; Ottawa, November 30, 1978.

Crown — Prerogative writs — Agreement between Canadian and P.E.I. Governments for implementation of second phase of Comprehensive Development Plan attacked — No provision for participation by Island individuals and groups — Plaintiff seeking: (1) declaration that agreement null and void, (2) injunction against expenditure of federal funds, (3) mandamus directing current Minister to correct deficiency and (4) punitive damages — Department of Regional Economic Expansion Act, R.S.C. 1970, c. R-4, ss. 7, 8 — Appropriation Act No. 5, 1973, S.C. 1973-74, c. 47, Schedule, Vote no. 11a.

This action attacks the agreement that had been entered into between the Government of Canada and the Government of Prince Edward Island for the implementation of the second phase of the Comprehensive Development Plan. This action is based on the ground that the agreement had been formulated and entered into without any provision for the participation, in the implementation of the plan, of any individuals, voluntary groups, agencies, or bodies in Prince Edward Island, contrary to section 7 of the *Department of Regional Economic Expansion Act*. The reliefs sought are: (1) a declaration that the agreement was null and void, (2) an injunction against the expenditure of federal funds until the required provisions were made, (3) a writ of *mandamus* directing the actual Minister to make the provisions necessary to correct the deficiency, (4) punitive damages in the amount of \$100,000.

Held, the action is dismissed. The legislative power the Minister needed to negotiate and enter into the agreement under attack could in no way derive from section 7, since not only had the Province as a whole never been designated as a special area, but the agreement itself cannot be seen as the "formulation of a plan in cooperation with other branches of the Government of Canada" and did not concern itself with a direct intervention of the central government. If the authority of the Minister to enter into the agreement were to be found in the DREE Act, only section 8 could be resorted to. It has no mandatory requirements that provisions be made for the cooperation with the Province and the participation of groups and individuals when the power conferred by section 8 is exercised. The authority of the Minister to enter into the 1975 agreement, however, need not be found in the DREE Act. To give effect to the requirement embodied in the original 1969 agreement that it be amended before its expiration, the Minister had no need of any further legislative authority than that conferred on him by the *Appropriation Act No. 5, 1973*.

Mario Carota (Demandeur)

c.

Donald Jamieson, Marcel Lessard et le procureur général du Canada (Défendeurs)Division de première instance, le juge Marceau—Summerside, le 31 octobre et le 1^{er} novembre; Ottawa, le 30 novembre 1978.

Couronne — Brefs de prérogative — Contestation d'un accord d'exécution de la deuxième phase d'un plan de développement détaillé et complet conclu entre le gouvernement du Canada et la province de l'Île-du-Prince-Édouard — Aucune disposition prise pour assurer la participation de groupes bénévoles et d'individus de l'Île — Le demandeur cherche à obtenir: (1) une déclaration de nullité de l'accord (2) une injonction contre l'engagement de deniers publics fédéraux (3) un mandamus ordonnant au Ministre actuel de corriger la lacune et (4) des dommages-intérêts punitifs — Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, S.R.C. 1970, c. R-4, art. 7, 8 — Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits, S.C. 1973-74, c. 47, Annexe, crédit n° 11a.

La présente action conteste l'accord conclu entre le gouvernement du Canada et la province de l'Île-du-Prince-Édouard pour l'exécution de la deuxième phase d'un plan de développement détaillé et complet. Elle est fondée sur le fait que l'accord avait été formulé et conclu sans que soit prise aucune disposition pour assurer la participation, dans sa mise en œuvre, de personnes, groupes bénévoles, organismes ou corps constitués de l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement aux exigences de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*. Le demandeur cherche à obtenir: (1) une déclaration de nullité de l'accord; (2) une injonction contre l'engagement de deniers publics fédéraux jusqu'à l'application des mesures requises; (3) un *mandamus* ordonnant au Ministre actuel de prendre toutes mesures nécessaires pour corriger la lacune; (4) des dommages-intérêts punitifs d'un montant de \$100,000.

Arrêt: l'action est rejetée. Le pouvoir découlant de la loi dont le Ministre avait besoin pour négocier et conclure l'accord ici attaqué ne peut aucunement découler de l'article 7, puisque non seulement la province, dans son ensemble, n'a jamais été désignée zone spéciale mais l'accord lui-même ne peut manifestement pas être considéré comme «l'élaboration d'un plan en collaboration avec d'autres départements du gouvernement du Canada», et il ne se rapportait pas à une intervention directe du gouvernement central. Si le pouvoir du Ministre de conclure l'accord devait découler de la Loi sur le MEER, la seule disposition de cette loi qui pourrait être invoquée serait celle de l'article 8. Lorsqu'il exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 8, le Ministre n'est assujéti à aucune exigence impérative de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la collaboration de la province et la participation de groupes ou d'individus. Il n'est pas nécessaire de trouver dans la Loi sur le MEER la source de l'autorité dont avait besoin le Ministre pour conclure l'accord de 1975. Pour donner effet à l'exigence insérée dans l'accord initial de 1969 selon laquelle l'accord devait être modifié avant son expiration, le Ministre n'avait

besoin d'aucun autre pouvoir découlant de la loi que celui conféré par la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*.

ACTION.

ACTION.

COUNSEL:

a AVOCATS:

Mario Carota for himself.
Joseph A. Ghiz for defendants Jamieson and Lessard.
Robert P. Hynes for defendant Attorney General of Canada.

Mario Carota pour lui-même.
Joseph A. Ghiz pour les défendeurs Jamieson et Lessard.
Robert P. Hynes pour le défendeur procureur général du Canada.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Mario Carota for himself.
Scales, Ghiz, Jenkins & McQuaid, Charlottetown, for defendants Jamieson and Lessard.

c *Mario Carota* pour lui-même.
Scales, Ghiz, Jenkins & McQuaid, Charlottetown, pour les défendeurs Jamieson et Lessard.
d *Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur procureur général du Canada.

Deputy Attorney General of Canada for defendant Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Voici les motifs du jugement rendus en français par

MARCEAU J.: The plaintiff is a citizen of Summerside, in the Province of Prince Edward Island. Three years ago, he decided that the only way for him to make his point was to resort to the courts. He deplored that a fifteen-year Comprehensive Development Plan, devised to be implemented by means of a development strategy and through the commitment of federal funds, was being carried out in the Province without the participation of volunteer groups, agencies, bodies or individuals residing on the Island. In his view, such participation was required by the Act under which the plan had been formulated and the agreement for its implementation entered into between the Governments of Canada and Prince Edward Island.

e LE JUGE MARCEAU: Le demandeur habite Summerside (Île-du-Prince-Édouard). Il a pensé, il y a trois ans, que la seule façon de faire admettre son point de vue était de recourir aux tribunaux. Un «plan de développement détaillé et complet», conçu comme devant s'étendre sur une période de quinze ans, et être mis en œuvre au moyen d'une politique d'aménagement et d'un engagement de fonds fédéraux, était en cours de réalisation dans la province et le demandeur déplorait qu'aucun groupe bénévole, organisme, corps constitué ou personne de l'Île-du-Prince-Édouard n'y participe. Selon lui, la Loi en vertu de laquelle ce plan avait été élaboré et l'accord relatif à sa mise en œuvre conclu entre les gouvernements du Canada et de l'Île-du-Prince-Édouard, exigeaient une telle participation.

He first launched an action against Her Majesty the Queen in right of Canada seeking a declaration that "all the acts and agreements executed thereunder" relating to the formulation and implementation of the said Development Plan had "been illegally breached by the Defendant". This action was however dismissed, on a motion to strike out, on the grounds that the relief sought could bring no tangible and real benefit to the plaintiff who, moreover, possessed no *locus standi* in the pro-

i Le demandeur intenta une première action contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada en vue d'obtenir une déclaration à l'effet que [TRA-DUCTION] «tous les actes et les accords conclus en vertu de ces actes» se rapportant à l'élaboration et à la mise en œuvre dudit plan de développement avaient «été violés par la défenderesse». Cette action fut toutefois rejetée, sur requête en radiation, aux motifs que le demandeur ne pouvait retirer du redressement sollicité aucun bénéfice

ceedings since he had no special personal and real right or interest in their outcome.

The plaintiff was not deterred. He commenced a second action, taking care to avoid the errors he had committed in the first one. This time his attack was aimed at one specific instrument, namely the agreement that had been entered into between the Government of Canada and the Government of Prince Edward Island on the 23rd day of October, 1975, for the implementation of the second phase of the Comprehensive Development Plan. The former and actual Ministers of Regional Economic Expansion were made the parties-defendants, the first as having been the Minister responsible for the negotiations which led to the agreement, the second as the signatory to the agreement on behalf of the Government of Canada. The action was again based on the ground that the agreement had been formulated and entered into without any provision therein for the participation, in the implementation of the plan, of any individuals, voluntary groups, agencies, or bodies in Prince Edward Island, contrary to the mandatory requirement of section 7 of the *Department of Regional Economic Expansion Act*, R.S.C. 1970, c. R-4. The reliefs sought were (1) a declaration that the agreement was null and void, (2) an injunction against the expenditure of federal funds for the purpose of implementing the agreement until the required provisions were made, (3) a writ of *mandamus* directing the actual Minister to make the provisions necessary to correct the deficiency and (4) punitive damages in the amount of \$100,000.

This second action again was met by a motion to strike out, but this time the motion failed. Noting the differences between the two actions, as to their respective causes, the particular statutory provisions relied upon, as well as the reliefs sought, the Motion Judge rejected the submission of *res judicata* and ruled that the issue was an arguable one which ought not to be disposed of summarily, while the question of standing should be the subject of full evidence, argument and deliberation at trial.

tangible et réel et, qu'au surplus, il n'avait pas qualité pour agir n'ayant aucun droit personnel ou réel ni aucun intérêt spécial dans le résultat des procédures.

^a Le demandeur ne se découragea pas. Il prit une seconde action, prenant soin toutefois, d'éviter les erreurs commises en intentant la première. L'attaque s'en prenait cette fois à un document spécifique, savoir l'accord conclu le 23 octobre 1975, entre le gouvernement du Canada et celui de l'Île-du-Prince-Édouard, visant la mise en œuvre de la phase 2 du «plan de développement détaillé et complet». L'ancien et le présent ministres de l'Expansion économique régionale étaient appelés comme défendeurs, le premier en tant que ministre ayant été chargé des négociations qui avaient conduit à la conclusion de l'accord, le second en tant que signataire de l'accord pour le compte du gouvernement du Canada. L'action était encore une fois fondée sur le fait que l'accord avait été formulé et conclu sans que soit prise aucune disposition pour assurer la participation, dans sa mise en œuvre, de personnes, groupes bénévoles, organismes ou corps constitués de l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement aux exigences impératives de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, S.R.C. 1970, c. R-4. Les redressements sollicités étaient: (1) un jugement déclaratoire statuant que l'accord conclu était nul; (2) une injonction visant à empêcher la dépense de fonds fédéraux pour la mise en œuvre de l'accord jusqu'à ce que les dispositions requises aient été prises; (3) un bref de *mandamus* ordonnant au présent ministre de prendre les mesures nécessaires pour corriger l'omission et (4) des dommages-intérêts punitifs de \$100,000.

^b Cette seconde action donna encore lieu à une requête en radiation, mais là la requête ne réussit pas. Soulignant les différences entre les deux actions quant à leurs causes respectives, quant aux dispositions législatives spécifiques sur lesquelles elles se fondaient et quant aux redressements sollicités, le juge saisi de la requête rejeta l'argument de l'autorité de la chose jugée, se dit d'opinion que le point en litige était soutenable et ne devait pas être tranché sommairement, et décida que la question de la qualité pour agir devait être soumise à preuve complète, de plaidoiries et argumentation à l'audience.

It is this action that we are concerned with here. Before it became ready for trial, it went through a long series of interlocutory proceedings, two of which gave rise to appeals. The Attorney General was eventually added as a party-defendant, his presence being required in view of the declaratory relief sought. It was finally set down for hearing at Summerside, October 21 and November 1, 1978.

The evidence adduced at trial was very brief. The relevant documents were all produced by consent at the outset. The plaintiff, not represented by counsel, gave his own testimony. He spoke of his training and experience in the field of citizen participation in government programs, and described his interest in the action as a citizen of Prince Edward Island who felt that his powers, duties and functions in the formulation and carrying out of the plan agreement of 1975 had been interfered with. He had previously called as a witness a university professor who, for a few years prior to 1975, had been president of a Rural Development Council for the Province whose role was that of public participation and which apparently had set up various committees involved in the implementation of the Comprehensive Plan. That was all.

In fact, the pleadings had left no question that required evidence. The absence in the impugned agreement of any special provisions for the participation of groups and individuals was sufficiently established by the mere production of the instrument itself, and in any event, the defendants had promptly admitted it as a fact. Indeed, in their statement of defence, the defendants had simply denied that, in formulating and entering into the 1975 agreement, the Ministers responsible were required by law to make special provisions for the participation of groups and individuals, adding, as an alternative answer, that the plaintiff had no *locus standi* in the proceedings. As the pleadings stood therefore, there was a basic issue raising a strict question of law, and an alternative one, which might call for the exercise of a certain discretionary power of the Court, but nevertheless

C'est cette seconde action qui est en cause ici. Elle ne devint prête pour le procès qu'au terme d'une longue série de demandes interlocutoires dont deux furent portées en appel. Le procureur général fut éventuellement appelé à y participer comme codéfendeur, sa présence étant requise en raison du jugement déclaratoire sollicité. Finalement, on prévoyait que l'enquête et l'audition auraient lieu les 21 octobre et 1^{er} novembre 1978, à Summerside.

La preuve au procès fut brève. Les documents pertinents furent tous déposés d'un commun accord dès l'ouverture de l'audience. Le demandeur, qui n'était pas assisté d'un avocat, offrit sa propre déposition. Il parla de sa formation et de son expérience dans le domaine de la participation des citoyens aux programmes gouvernementaux et fit valoir que son intérêt dans l'action découlait du fait qu'à titre de résident de l'Île-du-Prince-Édouard, il considérait qu'on avait porté atteinte à ses pouvoirs, devoirs et fonctions dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'accord de 1975. Il avait auparavant cité comme témoin un professeur d'université qui avait présidé pendant quelques années, avant 1975, un conseil d'aménagement rural pour la province, dont le rôle était d'assurer la participation du public, et qui avait, semble-t-il, mis sur pied divers comités qui avaient contribué à la mise en œuvre du plan détaillé et complet. Ce fut tout.

En réalité, les procédures écrites n'avaient soulevé aucune question qui appelait encore une preuve. La seule production du document lui-même suffisait à établir l'absence, dans l'accord contesté, de dispositions spéciales visant à assurer la participation des groupes et des individus, et de toute façon, les défendeurs avaient rapidement reconnu qu'aucune telle disposition n'y était présente. En effet, dans leur défense, ceux-ci s'étaient limités à contester que les ministres chargés d'élaborer et de conclure l'accord de 1975 aient été tenus, en vertu de la loi, de prendre des dispositions spéciales pour assurer la participation de groupes et d'individus, en ajoutant, à titre subsidiaire, que le demandeur n'avait pas qualité pour agir. Ainsi telles que liées, les procédures écrites soulevaient une question principale, qui en était une de droit strict et une autre subsidiaire qui

was also to be solved according to legal principles and guidelines defined by the jurisprudence.

Now that the action can be seen in its true perspective and the controversy better understood, I turn to the basic issue.

In 1966, Parliament enacted "An Act to provide for the establishment of a fund for the economic and social development of special rural development areas". The *Fund for Rural Economic Development Act*, S.C. 1966-67, c. 41, authorized the Minister of Forestry, (who was to become the Minister of Forestry and Rural Development), on the recommendation of an Advisory Board and with the approval of the Governor in Council, to enter into an agreement with any province providing for, *inter alia*, "the undertaking jointly with the province or any agency thereof of a comprehensive rural development program in a special rural development area". Section 5 of the Act contained the following definitions:

5. For the purposes of this Act,

(a) a comprehensive rural development program is a program, consisting of several development projects, that is designed to promote the social and economic development of a special rural development area and to increase income and employment opportunities and raise living standards in the area, and that makes provision for participation by residents of the area in the carrying out of the program; and

(b) a special rural development area is a predominantly rural area within a province that is designated in an agreement between the province and the Minister under section 4 to be an area of widespread low incomes resulting from economic and social adjustment problems and that, in the opinion of the Board based on information submitted by the province with respect to physical, economic and social conditions in the area, has a reasonable potential for economic and social development.

On March 7, 1969, pursuant to the authority conferred by this 1966 statute, an agreement for a Comprehensive Development Plan for the economic expansion and social adjustment of Prince Edward Island was entered into by the Government of Canada, represented by the Minister of Forestry and Rural Development, and the Government of Prince Edward Island. The expiry date of the agreement was set to be 1984 but it was

pouvait faire appel à l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire, mais devait néanmoins être également tranchée selon des principes de droit et des lignes directrices définies par la jurisprudence.

Maintenant que l'action peut être vue dans son véritable contexte et le litige mieux saisi, j'en viens à la question principale.

En 1966, le Parlement adopta une «Loi prévoyant la création d'un fonds de développement économique et social de régions spéciales d'aménagement rural». La *Loi sur le Fonds de développement économique rural*, S.C. 1966-67, c. 41, autorisait le ministre des Forêts (plus tard le ministre des Forêts et du développement rural), sur la recommandation d'un conseil consultatif et avec l'approbation du gouverneur en conseil, de conclure avec n'importe quelle province un accord en vue notamment «d'entreprendre conjointement avec la province ou un de ses organismes un programme détaillé et complet d'aménagement rural dans des régions spéciales d'aménagement rural». L'article 5 de la Loi renfermait les définitions que voici:

5. Pour les objets de la présente loi,

a) un programme détaillé et complet d'aménagement rural est un programme, comprenant divers projets d'aménagement, qui est conçu pour favoriser le développement social et économique d'une région spéciale d'aménagement rural, ainsi que pour accroître les possibilités de revenu et d'emploi et relever le niveau de vie dans la région et qui prévoit la participation des résidents de la région à la mise en œuvre du programme; et

b) une région spéciale d'aménagement rural est une région surtout rurale, comprise dans une province, qui est désignée dans un accord conclu entre le Ministre et la province aux termes de l'article 4 comme étant une région où les revenus sont généralement faibles à cause de problèmes d'adaptation économique et sociale et qui, de l'avis du conseil fondé sur les renseignements soumis par la province relativement à la situation physique, économique et sociale de la région, présente des possibilités raisonnables de développement économique et social.

Le 7 mars 1969, en vertu des pouvoirs conférés par cette loi de 1966, le gouvernement du Canada, représenté par le ministre des Forêts et du développement rural, et le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard concluaient un accord en vue d'un «plan de développement détaillé et complet» visant à assurer l'expansion économique et le relèvement social de l'Île-du-Prince-Édouard. L'accord devait prendre fin en 1984 mais une de ses clauses pré-

provided that: "this Agreement may from time to time be reviewed by the Parties hereto and, if believed necessary, with the approval of the Governor in Council and the Lieutenant-Governor in Council, may be amended; but in any event, the Agreement shall be reviewed before March 1972". To the agreement were attached, as Schedule A, a First Memorandum of Implementation, and as Schedule C, a document outlining the basic ideas and the structure of the plan.

On December 4, 1969, the two Governments formally agreed to amend the First Memorandum of Implementation attached to the original agreement. Canada was then represented by the Minister of Regional Economic Expansion. Indeed, by the *Government Organization Act, 1969*, S.C. 1968-1969, c. 28, assented to a few months earlier, a new Department of Regional Economic Expansion had been constituted (Part IV of the Act) and its presiding Minister had been assigned *inter alia* some of the responsibilities of the Minister of Forestry and Rural Development (section 102). This Part IV of the *Government Organization Act, 1969*, was to become the *Department of Regional Economic Expansion Act* (the DREE Act) in R.S.C. 1970, c. R-4, the provisions of which are directly relevant to the debate herein. But before coming to the DREE Act, it is, I believe, preferable to give a complete account of the progress of the plan and the several agreements entered into with respect thereto.

Following the 1969 amendment to the First Memorandum of Implementation, an Appendix A was added thereto to be effective April 1, 1971. Then, on June 21st, 1971, the two Governments agreed on an "Amendment No. 1" to the original 1969 agreement itself and, two years later, on June 5, 1973, on an "Amendment No. 2", in both occasions, the Government of Canada being represented by the Minister of Regional Economic Expansion, duly authorized by special *ad hoc* orders in council.

That takes us to the impugned agreement. This one was signed on the 23rd of October, 1975, and its subject matter was an "Amendment No. 3" to the original 1969 agreement. Again, it was signed by the Minister of Regional Economic Expansion

voyait: [TRADUCTION] «le présent accord peut être, à l'occasion, révisé par les parties en cause et, s'il y a lieu, modifié avec l'approbation du gouverneur en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil; mais, en tout état de cause, il doit être révisé avant mars 1972». A l'accord étaient joints, comme annexe A, un «premier mémoire de mise en œuvre» et, comme annexe C, un document exposant les idées de base et les grandes lignes du plan.

Le 4 décembre 1969, les deux gouvernements convenaient formellement de modifier le «premier mémoire de mise en œuvre» annexé à l'accord initial. Le gouvernement du Canada était alors représenté par le ministre de l'Expansion économique régionale. En effet, un nouveau ministère de l'Expansion économique régionale avait été créé en vertu de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1968-1969, c. 28 sanctionnée quelques mois auparavant (Partie IV de la Loi) et le Ministre titulaire de ce portefeuille s'était vu confier, entre autres, certaines des fonctions dévolues au ministre des Forêts et du développement rural (article 102). La Partie IV de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement* devait devenir la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale* (Loi sur le MEER) dans les S.R.C. 1970, c. R-4, dont les dispositions ont directement trait au présent débat. Mais avant d'en venir à cette Loi sur le MEER, vaut mieux, je pense, donner un compte rendu complet de l'évolution du plan et des accords nombreux auxquels il a donné lieu.

A la suite de la modification apportée en 1969 au «premier mémoire de mise en œuvre», une annexe A fut ajoutée qui devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1971. Peu après, soit le 21 juin 1971, les deux gouvernements tombèrent d'accord sur un «Amendement n° 1» à l'accord initial de 1969 lui-même et, deux ans plus tard, le 5 juin 1973, sur un «Amendement n° 2». Dans les deux cas, le gouvernement du Canada était représenté par le ministre de l'Expansion économique régionale, dûment autorisé à cet effet par des décrets *ad hoc*.

Et nous voici rendus à l'accord contesté. Signé le 23 octobre 1975, il a eu pour objet un «Amendement n° 3» à l'accord initial de 1969 et il fut de nouveau signé par le ministre de l'Expansion économique régionale qui avait été dûment autorisé à

who had been especially authorized to enter into it on behalf of the Government of Canada by Order in Council P.C. 1975-3/2195.

The plaintiff's challenge of this last agreement is based, as aforesaid, on the contention that the authority of the Minister of Regional Economic Expansion to negotiate and enter into it for the Government of Canada was to be found in section 7 of the DREE Act (a *verbatim* reproduction of section 25 of the *Government Organization Act, 1969*, by virtue of which the department had been created). The section reads as follows:

7. (1) In exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 5, the Minister shall

(a) in cooperation 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 coordination 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 provisions 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.

This is the whole of the plaintiff's case: the provision that would be missing in the impugned agreement is that required by the above subsection (2) of section 7. Of course, even if the contention were well-founded, it would still be open to question whether the remainder of the plaintiff's reasoning is acceptable, and particularly whether the various reliefs he seeks are available to him. But I will not have to go into that because I am of the opinion that the contention is definitely wrong.

Indeed, the mere reading of that section 7 of the DREE Act leaves no doubt in my mind that Parliament had then in view exclusively those plans for economic expansion and social adjustment of special areas that the Minister would be called upon to formulate in cooperation with other branches and agencies of the Government of Canada and that he would implement and carry out directly. It seems clear to me that the legislative power the Minister needed to negotiate and

le conclure au nom du gouvernement du Canada par l'ordre en conseil C.P. 1975-3/2195.

L'attaque que le demandeur dirige contre ce dernier accord est fondée, comme on l'a déjà dit, sur la prétention que le pouvoir du ministre de l'Expansion économique régionale de le négocier et de le conclure au nom du gouvernement du Canada prenait sa source dans l'article 7 de la Loi sur le MEER (article qui reprend mot pour mot l'article 25 de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement* en vertu de laquelle le Ministère a été créé). Cet article se lit comme suit:

7. (1) Dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 5, 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.

Toute la cause du demandeur est là: la disposition omise dans l'accord contesté serait celle exigée par le paragraphe 7(2) ci-haut. En fait, même si cette prétention du demandeur était fondée il resterait à savoir si la balance de son argumentation est acceptable et spécialement si les divers redressements qu'il requiert peuvent lui être accordés. Mais je n'aurai pas à aller jusque-là car je suis d'avis que la prétention est définitivement erronée.

En effet, la seule lecture de l'article 7 de la Loi sur le MEER me convainc que le Parlement avait en vue, en l'édicant, uniquement ces plans pour l'expansion économique et le relèvement social de zones spéciales que le Ministre serait appelé à élaborer en collaboration avec d'autres ministères, directions ou organismes du gouvernement du Canada et qu'il appliquerait et réaliserait directement. Il me paraît clair que le pouvoir découlant de la loi dont le Ministre avait besoin pour négocier

enter into the agreement here under attack could in no way derive from that section, since not only had the Province itself as a whole never been designated as a special area—assuming that that could have been done under section 6, which I doubt¹—but the agreement itself obviously cannot be seen as the “formulation of a plan in cooperation with other branches of the Government of Canada”, and above all it did not concern itself with a direct intervention of the central Government.

If the authority of the Minister to enter into the agreement of 1975 were to be found in the DREE Act, only section 8 thereof, I believe, could be resorted to, whose subsection (1) reads as follows:

8. (1) The Minister may, in cooperation with any province, formulate a plan of economic expansion and social adjustment in a special area and, with the approval of the Governor in Council and subject to the regulations, enter into an agreement with that province for the joint carrying out of such plan.

Section 8, however, does not contain a provision similar to that of subsection 7(2). There is no mandatory requirement that provisions be made for the cooperation with the province and the participation of groups and individuals when the power conferred by section 8 is exercised, which, to my mind, may be readily understood as the province itself is then a party to the agreement and in that capacity is competent to insure that the interests of its own groups and individuals be taken into account, or that its citizens be allowed to participate, if deemed appropriate.

But actually I don't even think that the authority of the Minister to enter into the 1975 agreement need be found in the DREE Act. The *Appropriation Act No. 5, 1973*, S.C. 1973-74, c. 47, includes an item (or a vote) which was adopted in the following terms:

¹ Section 6 reads as follows:

6. 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.

cier et conclure l'accord ici attaqué ne peut aucunement découler de cet article, puisque non seulement la province elle-même, dans son ensemble, n'a jamais été désignée zone spéciale—en supposant que cela eut pu se faire en vertu de l'article 6, ce dont je doute¹—mais l'accord lui-même ne peut manifestement pas être considéré comme «l'élaboration d'un plan en collaboration avec d'autres départements du gouvernement du Canada», et surtout, il ne se rapportait pas à une intervention directe du gouvernement central.

Si le pouvoir du Ministre de conclure l'accord de 1975 devait découler de la Loi sur le MEER, à mon avis, la seule disposition de cette loi qui pourrait être invoquée serait celle de l'article 8 dont le premier paragraphe se lit comme suit:

8. (1) Le Ministre peut, en collaboration avec une province, élaborer un plan d'expansion économique et de relèvement social dans une zone spéciale et, avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve des règlements, conclure avec cette province un accord prévoyant la réalisation conjointe de ce plan.

L'article 8, toutefois, ne renferme pas de disposition semblable à celle prévue au paragraphe 7(2). Lorsqu'il exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 8, le Ministre n'est assujéti à aucune exigence impérative de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la collaboration de la province et la participation de groupes ou d'individus, ce qui, à mon sens, se comprend aisément puisque la province elle-même est partie à l'accord et qu'à ce titre, elle est en mesure d'assurer la prise en considération des intérêts de ses propres groupes ou ressortissants ou même la participation de ses citoyens, si elle le juge à propos.

Mais, en fait, je ne pense même pas qu'il soit nécessaire de trouver dans la Loi sur le MEER la source de l'autorité dont avait besoin le Ministre pour conclure l'accord de 1975. La *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*, S.C. 1973-74, c. 47, prévoit un poste (ou un crédit) qui a été adopté dans les termes que voici:

¹ L'article 6 se lit comme suit:

6. 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.

11a To authorize the Minister of Regional Economic Expansion to enter into general development agreements with the provinces, subject to the approval of the Governor in Council, to provide measures for economic expansion and social adjustment in areas in Canada requiring such measures to improve opportunities for productive employment in those areas and access to such opportunities, and, in accordance with such general development agreements and such directions as the Governor in Council may prescribe, to enter into subsidiary agreements to effect the purposes of the general development agreements, and to provide contributions as set out in the general development agreements and subsidiary agreements, and to authorize the transfer of \$14,999,999 from Regional Economic Expansion Vote 10, *Appropriation Act No. 4, 1973*, for the purposes of this Vote.....

In my view, to give effect to the requirement formally embodied in the original 1969 agreement that it be amended before its expiration, the Minister had no need of any further legislative authority than that conferred on him by Vote 11a of the *Appropriation Act No. 5, 1973*, and this authority was subject to no other terms and conditions but those specified in the item itself (section 3). The power given by an *Appropriation Act* is, of course, as valid and adequate as that conferred by any specific Act, (*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19th ed., 1976, pp. 747 ff.), and such power embodied in the wording of a vote does not lapse at the end of the contemplated fiscal year. The Order in Council P.C. 1975-3/2195, adopted to give the required executive approval to the 1975 agreement, was right in referring in its preamble solely to Vote 11a, *Appropriation Act No. 5, 1973*.

The plaintiff at this point resorted to a final argument. If, says he, the *Appropriation Act* can be said to have given the defendant Lessard the authority to sign the agreement, it cannot have been the source of the authority that the defendant Jamieson needed to cause the agreement to be negotiated and formulated. Such a proposition cannot stand, since the authority to sign necessarily implies the power to negotiate and formulate. Of course, one cannot seriously contend that the Minister was actually given the power to enter into an agreement on certain terms but still he had not the power to negotiate it on those terms.

11a Pour autoriser le ministre de l'Expansion économique régionale à conclure des accords généraux de développement avec les provinces, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, qui prévoieront des mesures visant à l'expansion économique et au redressement social des régions canadiennes qui comptent sur ces mesures pour mieux pouvoir créer des emplois productifs et rendre ces emplois plus accessibles, et, conformément à ces accords généraux de développement et à toute prescription qui pourra émaner du gouverneur en conseil, à conclure des accords auxiliaires d'application des accords généraux, et pour prévoir les contributions établies par les accords généraux de développement et les accords d'application; pour autoriser aussi le virement au présent crédit de \$14,999,999 du crédit 10 (Expansion économique régionale) de la *Loi n° 4 de 1973 portant affectation de crédits*.....

A mon avis, pour donner effet à l'exigence formellement insérée dans l'accord initial de 1969 selon laquelle l'accord devait être modifié avant son expiration, le Ministre n'avait besoin d'aucun autre pouvoir découlant de la loi que celui conféré par le crédit 11a de la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*; et ce pouvoir n'était assujéti à aucune autre condition que celle spécifiée dans le crédit lui-même (article 3). Le pouvoir attribué par une *Loi portant affectation de crédits* est, bien entendu, aussi valide et adéquat que celui conféré par n'importe quelle loi spécifique (*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19^e éd., 1976, pp. 747 et suiv.) et un tel pouvoir inséré dans le libellé d'un crédit ne disparaît pas à la fin de l'année financière pour laquelle il est prévu. Le décret C.P. 1975-3/2195 adopté en vue de donner l'approbation exécutive que l'accord de 1975 requérait, a eu raison de se référer dans son préambule uniquement au crédit 11a de la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*.

Le demandeur, à ce stade, fit appel à un argument de dernier ressort. Si, dit-il la *Loi portant affectation de crédits* a pu donner au défendeur Lessard le pouvoir de signer l'accord, elle n'a pu avoir été la source du pouvoir dont le défendeur Jamieson avait besoin pour négocier et élaborer ledit accord. Une telle proposition ne peut tenir car le pouvoir de signer emporte nécessairement celui de négocier et de formuler. Bien sûr, on ne saurait sérieusement prétendre que le Ministre avait de fait le pouvoir de conclure un accord selon certaines conditions, mais que quand même il n'avait pas le pouvoir de le négocier selon ces conditions.

Having found that the plaintiff's basic contention is wrong and that his action has therefore no legal basis, it would be purely academic for me to discuss the question of his standing. If the Court of Appeal is seized of the matter and construes the law otherwise than I did, it will be in its discretion to give the plaintiff the status he required, notwithstanding the fact that he was not raising a constitutional issue nor was his interest any more special than that of all the citizens of Prince Edward Island.

The question of costs, however, needs to be considered. Indeed, it is my opinion that this is a proper case for the exercise of the discretion given the Trial Judge in this regard. The taxable costs in this case have undoubtedly come to a sizeable amount in view of the nature of the action and the several proceedings it required to be brought to maturity. There is obviously no reason why the defendants should be entirely deprived of that right of successful litigants to recover part of the expenses and fees incurred in any action. But, on the other hand, it seems to me that justice here requires that the plaintiff be not excessively penalized for having, in good faith, tried to assert what he thought was a lawful right his co-citizens and himself had been given by Parliament. I will therefore, in dismissing his action, fix at \$850 the amount to which he will be liable for costs.

Ayant conclu que la prétention de base du demandeur est erronée et que, par conséquent, son action ne repose sur aucun fondement juridique, il serait purement académique de ma part de discuter la question de sa qualité pour agir. Si la Cour d'appel est saisie du litige et qu'elle interprète la loi différemment que je ne l'ai fait, ce sera à elle de décider, si en vertu de son pouvoir discrétionnaire, elle doit reconnaître au demandeur, qualité pour agir, nonobstant le fait qu'il ne soulevait pas une question d'ordre constitutionnel ni ne prétendait avoir un intérêt différent de celui de tous les autres citoyens de l'Île-du-Prince-Édouard.

La question des frais doit, toutefois, exiger examen. J'estime en effet que ce cas en est un qui est propice à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au juge de première instance en ce domaine. Les frais taxables en l'espèce se chiffrent sans aucun doute à un montant appréciable, étant donné la nature de l'action et le grand nombre de procédures engagées pour la mener à son terme. Il n'existe évidemment aucune raison de priver totalement les défendeurs de ce droit reconnu aux plaideurs victorieux de recouvrer une partie des déboursés et honoraires que l'action quelle qu'elle soit a pu entraîner. Mais par ailleurs, il me semble que la justice ici exige que le demandeur ne soit pas pénalisé outre mesure pour avoir tenté, de bonne foi, de faire valoir ce qu'il croyait être un droit légitime que le Parlement lui avait attribué, à lui comme à ses concitoyens. Aussi, en rejetant son action, je fixerai à \$850 le montant des frais qu'il sera tenu d'assumer.