

A-677-78

A-677-78

**Mario Carota (Appellant) (Plaintiff)**

v.

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

Court of Appeal, Urie and Le Dain JJ. and Kerr D.J.—Halifax, June 22; Ottawa, September 25, 1979.

*Crown — Prerogative writs — Agreement between Canadian and P.E.I. Governments for comprehensive rural development plan — No provision for public participation in amendment — Appeal from dismissal of action concerning alleged breach by federal Minister of Regional Economic Expansion of statutory duty to make provision for public participation — Fund for Rural Economic Development Act, S.C. 1966-67, c. 41, ss. 4(1), 5(a),(b) — Government Organization Act, 1969, S.C. 1968-69, c. 28, s. 102(2),(4) — Department of Regional Economic Expansion Act, R.S.C. 1970, c. R-4, ss. 5, 6, 7, 8 — Appropriation Act No. 5, 1973, S.C. 1973-74, c. 47, Vote 11a — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 35.*

This is an appeal from a judgment of the Trial Division dismissing an action for a declaration and other relief with respect to an alleged breach by the federal Minister of Regional Economic Expansion of a statutory duty to make provision for public participation in the formulation and carrying out of the second phase of a comprehensive rural development program for Prince Edward Island. The program or "Plan" was established by an agreement between Canada and Prince Edward Island. Amendment No. 3 to the Agreement, made in 1975, did not contain a specific reference to a program for public participation and involvement, nor a specific cost allocation for such purpose, unlike the original Plan and summary of costs attached to the "First Memorandum of Implementation". Appellant alleged that the Minister of Regional Economic Expansion caused Amendment No. 3 to be formulated and entered into without making provision for the public participation in the formulation and carrying out of the Plan as required by section 7(2) of the *Department of Regional Economic Expansion Act*. The defence admitted that the Minister did not comply with that section, contending that it had no application to the amending agreement. A question of pure law was at issue at trial—whether or not the Minister had a statutory duty to make provision for public participation in the amending agreement.

*Held*, the appeal is dismissed. The Minister was not under a statutory duty to make provision for public participation in the amending agreement. The terms of section 5(a) of the *Fund for Rural Economic Development Act*, which included provision for participation of residents in its definition of "comprehensive rural development program", even if they created a statutory duty, no longer applied to the amending agreement when

**Mario Carota (Appelant) (Demandeur)**

c.

**Donald Jamieson, Marcel Lessard et le procureur général du Canada (Intimés) (Défendeurs)**

Cour d'appel, les juges Urie et Le Dain et le juge suppléant Kerr—Halifax, le 22 juin; Ottawa, le 25 septembre 1979.

*Couronne — Brefs de prérogative — Accord conclu entre les gouvernements du Canada et de l'Île-du-Prince-Édouard sur la mise en œuvre d'un programme complet d'aménagement rural — La modification ne prévoit pas la participation du public — Appel contre le rejet de l'action reprochant au ministre fédéral de l'Expansion économique régionale d'avoir manqué à l'obligation que lui faisait la Loi d'assurer la participation du public — Loi sur le Fonds de développement économique rural, S.C. 1966-67, c. 41, art. 4(1), 5(a),(b) — Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1968-69, c. 28, art. 102(2),(4) — Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, S.R.C. 1970, c. R-4, art. 5, 6, 7, 8 — Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits, S.C. 1973-74, c. 47, crédit n° 11a — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 35.*

Appel formé contre un jugement de la Division de première instance rejetant une action intentée en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et d'autres redressements à l'égard d'un prétendu manquement, de la part du ministre fédéral de l'Expansion économique régionale, à l'obligation que lui imposait la Loi d'assurer la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre de la deuxième phase d'un programme détaillé et complet d'aménagement rural de l'Île-du-Prince-Édouard. Le programme, appelé «Plan», a été établi à la suite d'un accord conclu entre le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard. La modification n° 3 de l'accord, conclue en 1975, ne comporte aucune mention spécifique d'un programme de participation publique ou d'allocation de fonds à cet effet, comme il y en avait dans le Plan initial et dans le relevé des coûts afférents au «Premier mémoire de mise en œuvre». L'appelant allègue qu'au moment de l'élaboration et de la signature de la modification n° 3, le ministre de l'Expansion économique régionale n'a pris aucune disposition pour assurer la participation du public à l'élaboration et à la réalisation du Plan, ainsi que le requiert l'article 7(2) de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*. La défense admet que le Ministre ne s'est pas conformé à cette disposition mais soutient qu'elle n'est pas applicable aux accords de modification. Une simple question de droit était en litige en première instance: le Ministre était-il requis par la Loi de prévoir la participation du public dans l'accord de modification?

*Arrêt*: l'appel est rejeté. La Loi n'oblige pas le Ministre à prévoir la participation du public dans l'accord de modification. Quand bien même il aurait créé une obligation légale, l'article 5(a) de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural*, qui dans sa définition de «programme détaillé et complet d'aménagement rural» prévoyait la participation des résidents, ne s'appliquait plus à l'accord de modification lorsque celui-ci

entered into in 1975. It authorized the kind of agreement that could be entered into, but was not a restraint on the agreement's amendment years after it ceased to exist. Appellant argued that statutory authority indicated that the duty to make provision for public participation had been transferred to the Minister of Regional Economic Expansion, and although powers, duties and functions were transferred, the question remains as to what they were. Despite the fact that the agreement would continue to have effect by virtue of the *Interpretation Act*, the words "continues in force as though that agreement had been entered into pursuant to this Act" in section 102(4) of the *Government Organization Act, 1969* do not intend more. It cannot be inferred from these words in a provision that makes reference to three statutes an intention that the provisions of Part IV of the 1969 Act, which became the *Department of Regional Economic Expansion Act*, should apply *mutatis mutandis* to the Agreement. If such an important consequence were intended, it would have been expressly provided. The *Department of Regional Economic Expansion Act* does not have application to the 1975 agreement; that agreement derived the whole of its authority from the *Appropriation Act No. 5, 1973*.

## APPEAL.

## COUNSEL:

*M. Carota* for appellant (plaintiff) on his own behalf.

*J. A. Ghiz* for respondents (defendants) Donald Jamieson and Marcel Lessard.

*R. P. Hynes* for respondent (defendant) Attorney General of Canada.

## SOLICITORS:

*Scales, Ghiz, Jenkins & McQuaid*, Charlottetown, for respondents (defendants) Donald Jamieson and Marcel Lessard.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent (defendant) Attorney General of Canada.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

LE DAIN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1979] 1 F.C. 735] dismissing an action for a declaration and other relief with respect to an alleged breach by the federal Minister of Regional Economic Expansion of a statutory duty to make provision for public participation in the formulation and carrying out of the second phase of a comprehensive rural development program in Prince Edward Island.

fut conclu en 1975. Cet article définissait le genre d'accord qui pouvait être conclu, mais ne saurait s'appliquer à une modification d'accord plusieurs années après son abrogation. L'appellant soutient que diverses dispositions légales ont opéré le transfert au ministre de l'Expansion économique régionale de l'obligation légale d'assurer la participation du public, mais s'il y a eu certes transfert de pouvoirs, d'obligations et de fonctions, la question demeure de savoir en quoi consistent ces pouvoirs, obligations et fonctions. Bien que l'accord demeure en vigueur en vertu de la *Loi d'interprétation*, le membre de phrase «demeure valide comme si cet accord avait été conclu conformément à la présente loi» qui figure à l'article 102(4) de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement* ne signifie pas davantage. On ne peut conclure de ces mots, tirés d'une disposition qui se rapporte à trois lois, que les dispositions de la Partie IV de la Loi de 1969, devenue la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, s'appliquent *mutatis mutandis* à l'Accord. Si telle avait été l'intention du Parlement, il l'aurait certes exprimée de façon expresse. La *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale* ne s'applique pas à l'accord de 1975, lequel tire toute sa valeur juridique de la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*.

## d APPEL.

## AVOCATS:

*M. Carota* pour son propre compte (appelant) (demandeur).

*J. A. Ghiz* pour les intimés (défendeurs) Donald Jamieson et Marcel Lessard.

*R. P. Hynes* pour l'intimé (défendeur) procureur général du Canada.

## f PROCUREURS:

*Scales, Ghiz, Jenkins & McQuaid*, Charlottetown, pour les intimés (défendeurs) Donald Jamieson et Marcel Lessard.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé (défendeur) procureur général du Canada.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit de l'appel d'un jugement de la Division de première instance [[1979] 1 C.F. 735] rejetant une action intentée en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et d'autres redressements à l'égard d'un prétendu manquement, de la part du ministre fédéral de l'Expansion économique régionale, à l'obligation que lui imposait la Loi d'assurer la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre de la deuxième phase du programme détaillé et complet d'aménagement rural de l'Île-du-Prince-Édouard.

The program or "Plan", as it is generally referred to, was established by an agreement (hereinafter referred to as "the Agreement") between Canada and Prince Edward Island, which was authorized, in so far as Canada was concerned, by Order in Council P.C. 1969-454 made on March 6, 1969, and was entered into on March 7, 1969, pursuant to section 4(1) of the *Fund for Rural Economic Development Act*, S.C. 1966-67, c. 41, which provided as follows:

4. (1) The Minister may, on the recommendation of the Advisory Board and with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with any province providing for

(a) the undertaking jointly with the province or any agency thereof of a comprehensive rural development program in a special rural development area; or

(b) the payment to the province of contributions in respect of the cost of a comprehensive rural development program in a special rural development area undertaken by the government of the province or any agency thereof.

Section 5 of the Act defined a "comprehensive rural development program" and a "special rural development area" as follows:

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.

Schedule "A" of the Agreement in its original form consisted of a "First Memorandum of Implementation" and the detailed Plan. In Article 1 of the Memorandum of Implementation the Province of Prince Edward Island was designated a special rural development area pursuant to section 5(b) of the *Fund for Rural Economic Development Act* as follows:

1. The territory of the Province is hereby designated a Special Rural Development Area under Section 5(b) of the Act and the

Le programme, généralement appelé «Plan», a été établi à la suite d'un accord (ci-après appelé l'«Accord») conclu entre le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard en vertu, du moins en ce qui concerne le Canada, du décret du conseil C.P. 1969-454 daté du 6 mars 1969. L'Accord a été conclu le 7 mars 1969 aux termes de l'article 4(1) de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural*, S.C. 1966-67, c. 41, dont voici le libellé:

4. (1) Le Ministre peut, sur la recommandation du conseil consultatif et avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec toute province un accord en vue

a) 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; ou

b) de verser à la province des contributions relatives au coût d'un programme détaillé et complet d'aménagement rural dans des régions spéciales d'aménagement rural, entrepris par le gouvernement de la province ou un de ses organismes.

L'article 5 définit de la façon suivante «le programme détaillé et complet d'aménagement rural» et «les régions spéciales d'aménagement rural»:

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.

Dans sa forme initiale, l'annexe «A» de l'Accord comprenait un [TRADUCTION] «Premier mémoire de mise en œuvre» et le Plan détaillé. A l'article 1 du mémoire de mise en œuvre, l'Île-du-Prince-Édouard était désignée comme une région spéciale d'aménagement rural, conformément à l'article 5b) de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural*:

[TRADUCTION] 1. Le territoire de la province est, par les présentes, désigné région spéciale d'aménagement rural confor-

development strategy outlined in Schedule "A" to the Agreement shall be the Comprehensive Rural Development Program for the Area under Section 4 of the Act.

The Agreement was to run for some fifteen years until March 31, 1984 and to be implemented in three phases of five years each. Article 7 of the Agreement contemplates amendments from time to time as follows:

7. In the event that Canada and the Province mutually agree that further studies or information with respect to the Area or that an evaluation of the effects of the Plan demonstrate that the objectives and basic strategy described in Schedule "A" require alteration or amendment, 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 31, 1972.

In its original form the Plan made provision for public participation in its development and implementation. A "Summary of Costs and Services for the First Phase of the Prince Edward Island Comprehensive Development Plan" included an amount of \$10,082,000 for program 4.3, entitled "Public Participation & Involvement", \$7,560,000 of which was to be provided by the Federal Government and \$2,522,000 by the Province.

The *Fund for Rural Economic Development Act* was repealed by the *Government Organization Act, 1969*, S.C. 1968-69, c. 28, which came into force on April 1, 1969. Part IV thereof created a Department of Regional Economic Expansion under a Minister of Regional Economic Expansion with duties, powers and functions in relation to plans for "economic expansion and social adjustment" in "special areas", and subsections (2) and (4) of section 102 made particular provision for the continuing effect and administration of the Agreement as follows:

102. ...

(2) Whenever under any order, rule or regulation, or any contract, lease, licence or other document, any power, duty or function is vested in or exercisable by the Minister of Forestry and Rural Development, the Deputy Minister of Forestry and Rural Development or any other officer of the Department of Forestry and Rural Development in relation to the *Fund for Rural Economic Development Act* or in relation to any matter not provided for under subsection (1) to which the powers, duties or functions of the Minister of Regional Economic Expansion extend under this Act, the power, duty or function is vested in and shall or may be exercised by the Minister of

mément à l'article 5b) de la Loi, et la stratégie de développement élaborée à l'annexe «A» de l'Accord sera le programme détaillé et complet d'aménagement rural pour la région, conclu aux termes de l'article 4 de la Loi.

a L'Accord devait rester en vigueur pendant quinze ans, soit jusqu'au 31 mars 1984. Il prévoyait trois phases de mise en œuvre de cinq ans chacune. L'article 7 traite de la modification de l'Accord:

b [TRADUCTION] 7. Advenant que le Canada et la province conviennent que des études ou des renseignements supplémentaires portant sur ladite région ou qu'une réévaluation des répercussions du Plan établissent que les objectifs et la stratégie fondamentale décrits à l'annexe «A» appellent des changements ou des modifications, le présent accord peut être, à l'occasion, c 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 le 31 mars 1972.

Initialement, le plan prévoyait la participation d du public à son élaboration et à sa mise en œuvre. On trouve dans le [TRADUCTION] «Relevé des coûts et services de la première phase du programme détaillé et complet d'aménagement de l'Île-du-Prince-Édouard» un montant de \$10,082,000 affecté au poste 4.3 intitulé [TRADUCTION] e «Participation publique», dont \$7,560,000 devaient être fournis par le gouvernement fédéral et \$2,522,000 par la province.

f La Loi sur le Fonds de développement économique rural a été abrogée par la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1968-69, c. 28, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1969. La Partie IV prévoit la création d'un ministère de g l'Expansion économique régionale ayant à sa tête le ministre de l'Expansion économique régionale dont les attributions portent notamment sur «l'expansion économique et le relèvement social» dans les «zones spéciales». Les paragraphes (2) et (4) de h l'article 102 de cette Loi prévoient le maintien de l'Accord:

102. ...

(2) Chaque fois qu'en vertu de quelque décret, règle ou règlement, ou de quelque contrat, bail, permis ou autre document, le ministre des Forêts et du Développement rural, le sous-ministre des Forêts et du Développement rural ou un autre fonctionnaire du ministère des Forêts et du Développement rural, est investi d'un pouvoir ou d'une fonction, ou peut l'exercer, relativement à la *Loi sur le Fonds de développement économique rural* ou relativement à une question non prévue par le paragraphe (1) et qui relève selon la présente loi des pouvoirs ou fonctions du ministre de l'Expansion économique régionale, le pouvoir ou la fonction sont conférés au ministre de

Regional Economic Expansion, the Deputy Minister of Regional Economic Expansion or the appropriate officer of the Department of Regional Economic Expansion, as the case may be, unless the Governor in Council by order designates another Minister, Deputy Minister or officer of a department of the public service of Canada to exercise such power, duty or function.

(4) Subject to subsections (2) and (3), every agreement entered into before the coming into force of this Act pursuant to the *Atlantic Development Board Act*, the *Fund for Rural Economic Development Act* or Part II of the *Department of Industry Act* continues in force as though that agreement had been entered into pursuant to this Act.

Part IV of the Act of 1969 became the *Department of Regional Economic Expansion Act*, R.S.C. 1970, c. R-4, which came into force on July 15, 1971. Sections 23, 24, 25 and 26 of the former Act, which were referred to in argument, became sections 5, 6, 7 and 8 respectively of the latter Act. It is convenient to quote them as they appear in chapter R-4 of the Revised Statutes, 1970, since they were the provisions in force when the amending agreement of which the appellant complains was entered into. They read as follows:

5. 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

(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.

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.

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 depart-

l'Expansion économique régionale, au sous-ministre de l'Expansion économique régionale, ou au fonctionnaire compétent du ministère de l'Expansion économique régionale, selon le cas, et doivent ou peuvent être exercés par lui, à moins que le gouverneur en conseil, par décret, ne désigne pour les exercer un autre ministre, sous-ministre ou fonctionnaire d'un ministère ou département de la fonction publique du Canada.

(4) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), tout accord conclu avant l'entrée en vigueur de la présente loi en conformité de la *Loi sur le Conseil de développement économique de la région atlantique*, de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural* ou de la Partie II de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* demeure valide comme si cet accord avait été conclu conformément à la présente loi.

Par la suite, cette Partie IV est devenue la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, S.R.C. 1970, c. R-4, qui est entrée en vigueur le 15 juillet 1971. Les articles 23, 24, 25 et 26 de l'ancienne Loi, cités en référence dans les plaidoiries, sont devenus respectivement les articles 5, 6, 7 et 8 de la nouvelle Loi. Pour des raisons de commodité, ils sont reproduits ci-après, tels que libellés au chapitre R-4 des Statuts révisés de 1970, puisque ce sont ces dispositions qui étaient en vigueur lors de la conclusion de l'accord de modification faisant l'objet du litige:

5. 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

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.

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.

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

ments, 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 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.

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.

(2) Notwithstanding subsection (1), detailed negotiation of any draft agreement under this section shall not be undertaken by or on behalf of the Minister unless the plan to which the draft agreement relates has first been approved by the Governor in Council.

(3) An agreement entered into pursuant to this section may be entered into with one or more provinces in respect of one or more special areas and

(a) shall provide for the use, where appropriate, of the services and facilities of other departments, branches and agencies of the Government of Canada;

(b) may provide for the payment to a province of contributions in respect of the costs of the programs and projects to which the agreement relates that are to be undertaken by the government of the province or any agency thereof or any of those programs or projects; and

(c) may provide that Canada and a province may procure the incorporation of one or more agencies or other bodies, to be jointly controlled by Canada and the province, for the purpose of undertaking or implementing programs or projects to which the agreement relates or any part of such programs or projects.

After the repeal of the *Fund for Rural Economic Development Act* there were two principal amendments to the Agreement prior to the amendment which is the one in issue in the present case. Amendment No. 1 was made in 1971. Order in Council P.C. 1971-1105 of June 8, 1971, which authorized the Minister of Regional Economic Expansion to enter into the amending agreement, recited that it was made "pursuant to sections 23 and 102 of the Government Organization Act, 1969 and Article 7 of the Prince Edward Island Comprehensive Rural Development Agreement". The amending agreement made changes in the financial arrangements for certain programs. The

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.

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.

(2) Nonobstant le paragraphe (1), la négociation détaillée d'un projet d'accord en vertu du présent article ne doit pas être entamée par le Ministre ou en son nom à moins que le plan auquel se rapporte le projet d'accord n'ait d'abord été approuvé par le gouverneur en conseil.

(3) Un accord conclu en conformité du présent article peut être conclu avec une ou plusieurs provinces pour une ou plusieurs zones spéciales et

(a) doit prévoir l'utilisation, lorsqu'il y a lieu, des services et installations d'autres ministères, départements, directions et organismes du gouvernement du Canada;

(b) peut prévoir le paiement à une province de contributions relatives au coût des programmes et projets auxquels se rapporte l'accord et qui doivent être entrepris par le gouvernement de la province ou par un organisme de celui-ci, ou au coût de certains de ces programmes ou projets; et

(c) peut prévoir que le Canada et la province peuvent obtenir la constitution en corporation d'un ou plusieurs organismes ou autres corps constitués, sous le contrôle conjoint du Canada et de la province, et ayant pour objet d'entreprendre ou mettre en œuvre tout ou partie des programmes ou projets auxquels se rapporte l'accord.

Après l'abrogation de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural*, deux modifications ont été apportées à l'Accord, préalablement à celle présentement en litige. La première modification a été faite en 1971. D'après le décret du conseil C.P. 1971-1105 du 8 juin 1971, autorisant le ministre de l'Expansion économique régionale à conclure un accord de modification, celle-ci fut apportée [TRADUCTION] «en vertu des articles 23 et 102 de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement et de l'article 7 de l'Accord sur le Plan d'ensemble d'aménagement rural de l'Île-du-Prince-Édouard». Cette modification touchait les dispositions financières relatives à certains pro-

summary of costs contained an amount of \$5,082,000 for program 4.3, entitled "Public Participation & Involvement", made up of \$3,810,000 from the Federal Government and \$1,272,000 from the Province. Amendment No. 2 to the Agreement was made in 1973. Order in Council P.C. 1973-16/1179 of May 22, 1973, which authorized the Minister of Regional Economic Expansion to enter into it, recited that it was made "pursuant to section 5 of the Department of Regional Economic Expansion Act, section 102 of the Government Organization Act, 1969 and Article 7 of the Prince Edward Island Comprehensive Development Agreement". Amendment No. 2 substituted a new summary of costs for the first phase of the Plan. For Item 4.3, entitled "Public Participation & Involvement", it showed a total amount of \$3,957,000, made up of \$2,968,000 from the Federal Government and \$989,000 from the Province. Amendment No. 3, which is the one in issue in the present case, was made in 1975. Order in Council P.C. 1975-3/2195 of September 18, 1975, which authorized the Minister of Regional Economic Expansion to enter into it, recited that it was made "pursuant to Vote 11a, Appropriation Act No. 5, 1973". Regional Economic Expansion Vote 11a, which was for the amount of \$1.00, was in the following terms:

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 . . . .

Amendment No. 3, entered into on October 23, 1975, provided a "Second Memorandum of Implementation" and a new "Development Strategy" for the second phase of the Plan to run from April 1, 1975. Neither contains a specific refer-

grammes. En effet, comme l'indique le relevé des coûts, un montant de \$5,082,000 fut affecté au poste 4.3 intitulé «Participation publique», dont \$3,810,000 devaient être fournis par le gouvernement fédéral et \$1,272,000 par la province. Une deuxième modification fut apportée en 1973. D'après le décret du conseil C.P. 1973-16/1179 du 22 mai 1973, autorisant le ministre de l'Expansion économique régionale à conclure un accord de modification, celle-ci fut apportée [TRADUCTION] «en vertu de l'article 5 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, de l'article 102 de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement et de l'article 7 de l'Accord sur le plan d'ensemble d'aménagement rural de l'Île-du-Prince-Édouard». Cette modification substituait à l'ancien un nouveau relevé des coûts pour la première phase du programme. Un montant de \$3,957,000 fut affecté au poste 4.3 intitulé «Participation publique», dont \$2,968,000 devaient être versés par le gouvernement fédéral et \$989,000 par la province. Une troisième modification, qui fait l'objet du présent litige, a été apportée en 1975. D'après le décret du conseil C.P. 1975-3/2195 du 18 septembre 1975, autorisant le ministre de l'Expansion économique régionale à conclure un accord de modification, celle-ci fut apportée [TRADUCTION] «en vertu du crédit n° 11a de la Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits». Ce crédit à l'expansion économique régionale, qui se chiffrait à \$1.00, était libellé en ces termes:

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* . . . .

La modification n° 3, qui est entrée en vigueur le 23 octobre 1975, comporte un [TRADUCTION] «Second mémoire de mise en œuvre» et une [TRADUCTION] «Stratégie de développement» pour la deuxième phase du Plan, à commencer le 1<sup>er</sup> avril

ence to a program for public participation and involvement, nor a specific cost allocation for such purpose, as did the original Plan and summary of costs attached to the "First Memorandum of Implementation."

The appellant alleges in his statement of claim that the Minister of Regional Economic Expansion caused Amendment No. 3—the agreement for the second phase of the Comprehensive Development Plan—to be formulated and entered into without making provision for the participation of the appellant or any other persons, volunteer group, agency or body in the formulation and carrying out of the Plan as required by section 7(2) of the *Department of Regional Economic Expansion Act*. He sues the respondents as the former and present incumbent of the office of Minister of Regional Economic Expansion, the Attorney General of Canada being later joined as a defendant, and he prays for a declaration that the amending agreement of October 23, 1975, is void because of the alleged failure to comply with section 7, for an injunction to restrain the implementation of the Agreement, for a *mandamus* against the defendant Lessard to compel provision for public participation in the second phase of the Plan, and punitive damages. The defence filed on behalf of the respondents by the Deputy Attorney General admits that the Minister did not comply with section 7 of the *Department of Regional Economic Expansion Act* but contends that the section has no application to the amending agreement. The learned Trial Judge took this as an admission that the amending agreement did not make provision for public participation in the formulation and implementation of the second phase of the Plan, but he also found this as a fact from the terms of the Agreement itself. He said [at page 738], "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." The issue was therefore treated as a pure question of law—whether the Minister had a statutory duty to make such provision in the amending agreement. At the hearing of the appeal counsel for the respondents stressed that all that had been admitted is that the Minister had not complied with section 7(2) of the *Department of*

1975. On n'y trouve aucune mention spécifique d'un programme de participation publique ou d'allocation de fonds à cet effet, comme il y en avait dans le Plan initial et dans le relevé des coûts afférents au «Premier mémoire de mise en œuvre».

Dans sa déclaration, l'appelant allègue que le ministre de l'Expansion économique régionale n'a, au moment de l'élaboration et de la signature de la modification n° 3 concernant la deuxième phase du Plan d'ensemble d'aménagement rural, pris aucune disposition pour assurer la participation de personnes, y compris l'appelant, de groupes bénévoles ou de corps constitués à l'élaboration et à la réalisation du Plan, ainsi que le requiert l'article 7(2) de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*. Il poursuit les intimés en leur qualité d'ancien et de présent ministre de l'Expansion économique régionale; le procureur général du Canada fut greffé à l'action à titre de défendeur. L'appelant demande, premièrement, l'annulation de l'accord de modification du 23 octobre 1975 au motif qu'il y aurait eu violation de l'article 7; deuxièmement, une injonction interdisant la mise en œuvre de cet Accord; troisièmement, un bref de *mandamus* enjoignant au défendeur Lessard de prendre les mesures nécessaires pour assurer la participation du public à l'élaboration de la deuxième phase du Plan; et, quatrièmement, des dommages-intérêts punitifs. Pour le compte des intimés, le sous-procureur général admet en défense que le Ministre ne s'est pas conformé à l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, mais il allègue par contre que cet article n'est pas applicable à un accord de modification. Le savant juge de première instance a interprété cette position comme un aveu de ce que l'accord de modification ne contient aucune disposition assurant la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre de la deuxième phase du Plan, mais il a aussi conclu que cela se dégageait du libellé même de l'Accord. Il s'est ainsi prononcé [à la page 738]: «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.» Ainsi le litige fut traité comme une simple question de droit: le Ministre était-il obligé, en vertu de la Loi, d'insérer pareilles

*Regional Economic Expansion Act*. In view of the conclusion to which I have come on the question of law it is unnecessary to consider whether the appellant has sufficiently established that there was in fact a failure in the amending agreement to make provision for public participation. I agree with the conclusion of the learned Trial Judge that the Minister was not under a statutory duty to make such provision. This is sufficient to dispose of the appellant's action, and it is unnecessary to deal with the other issues raised by it, which include the questions whether, if such a duty did exist, the breach of it would give rise to a private right of action, whether the appellant has sufficient standing for such an action, and whether the particular relief sought would lie in the circumstances.

I may briefly state my reasons for agreement with the Trial Judge. The foundation of the appellant's case is his contention that the Minister was bound by the terms of section 7(2) of the *Department of Regional Economic Expansion Act* when he entered into the amending agreement providing for the second phase of the Plan. In the argument on the appeal he referred as well to the terms of section 5(a) of the *Fund for Rural Economic Development Act*, which defined a "comprehensive rural development program" as including, among other things, "provision for participation by residents of the area in the carrying out of the program", but even if those terms could be said to create a statutory duty, which I strongly doubt, they no longer applied to the Agreement when the amending agreement was entered into in 1975. If section 5(a) defined the kind of agreement that the Minister of Forestry and Rural Development was authorized to enter into, it was no longer a restraint upon the amendment of that agreement some five or six years after it had ceased to exist. The appellant laid particular stress upon the terms of section 23 of the *Government Organization Act, 1969*, which became section 5 of the *Department of Regional Economic Expansion Act*, as well as section 102(2) of the former Act, as indicating, in his contention, the transfer from the Minister of Forestry and Rural Development to the Minister

dispositions dans un accord de modification? En appel, l'avocat des intimés a fait ressortir que ces derniers avaient simplement admis que le Ministre ne s'était pas conformé à l'article 7(2) de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*. Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis parvenu sur la question de droit, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'appelant a suffisamment établi que l'accord de modification ne contient effectivement aucune disposition assurant une participation publique. Je conviens avec le savant juge de première instance que la Loi n'oblige pas le Ministre à insérer de telles dispositions. Cette conclusion, à elle seule, permet de disposer de l'action de l'appelant, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres points litigieux soulevés, à savoir: est-ce qu'un manquement à cette obligation, advenant qu'elle existe, confère à un particulier un droit d'action; est-ce que l'appelant a qualité suffisante pour intenter une telle action; et est-ce que le redressement demandé est pertinent en l'espèce?

Voici en résumé les motifs de mon accord avec le juge de première instance. L'appelant fonde son action sur l'allégation que le Ministre était lié par les dispositions de l'article 7(2) de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale* lorsqu'il a conclu l'accord de modification pour la deuxième phase du Plan. En appel, il s'est en outre appuyé sur l'article 5a) de la *Loi sur le Fonds de développement économique rural* qui dispose qu'un «programme détaillé et complet d'aménagement rural» doit prévoir, entre autres, «la participation des résidents de la région à la mise en œuvre du programme»; toutefois, même si l'on interprète ce membre de phrase comme créant une obligation imposée par la Loi, ce dont je doute fort, il n'était plus applicable à l'Accord lorsque fut conclu, en 1975, l'accord de modification. Bien que l'article 5a) définisse le genre d'accord que le ministre des Forêts et du Développement rural était habilité à conclure, on ne peut prétendre que cet alinéa, cinq ou six ans après son abrogation, soit applicable à l'accord de modification présentement en cause. L'appelant insiste fortement sur le fait que les dispositions de l'article 23 de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, devenu l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, ainsi que l'article 102(2) de cette première Loi, ont opéré le transfert de l'obligation d'assurer une participation publique, qui

of Regional Economic Expansion of the duty to make provision for public participation. Certainly, there was a transfer of such duties, powers and functions as continued to exist in respect of the Agreement, but the question, of course, is what they were. It is the terms of section 102(4) of the *Government Organization Act, 1969*, a provision that was not repealed in the consolidation effected by the Revised Statutes of Canada, 1970, that have appeared to me the most significant in this regard. I have considered whether, in view of the fact that the Agreement would continue to have effect by virtue of section 35 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, more was not intended by the words "continues in force as though that agreement had been entered into pursuant to this Act." I am of the view, however, that one cannot infer from these words in a provision that makes reference to three statutes an intention that the provisions of Part IV of the Act of 1969, which became the *Department of Regional Economic Expansion Act*, should apply *mutatis mutandis* to the Agreement. If such an important consequence were intended it would surely have been expressly provided. I am, therefore, in agreement with what I understand to have been the conclusion of the learned Trial Judge that the *Department of Regional Economic Expansion Act* did not have application to the amending agreement of 1975 and that the latter derived the whole of its statutory authority from the *Appropriation Act No. 5, 1973*. But even assuming that the terms of the *Department of Regional Economic Expansion Act* must be held to apply to the amending agreement by virtue of the terms of section 102(4) of the Act of 1969, and that the special rural development area designated by Article 1 of the "First Memorandum of Implementation" must be held to be a "special area" within the meaning of section 6 of the *Department of Regional Economic Expansion Act*, I am further in agreement with the conclusion that the amending agreement would not fall within the terms of section 7, which contemplates plans formulated by the Minister alone in cooperation with other departments, branches and agencies of the Government of Canada, and not an agreement between Canada and a province which is expressly provided for by section 8, in which there is no requirement of provision for public participation corresponding to that in section 7(2).

incombait au ministre des Forêts et du Développement rural, au ministre de l'Expansion économique régionale. Certes, il y a eu transfert des obligations, des pouvoirs et des fonctions qui ont ainsi continué d'exister relativement à cet Accord, mais la question qui se pose, naturellement, est de savoir en quoi consistent ces obligations, ces pouvoirs et ces fonctions. Sous ce rapport, j'estime que le libellé de l'article 102(4) de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, qui n'a d'ailleurs pas été abrogé au moment de la refonte des statuts du Canada en 1970, a une importance capitale. Compte tenu du fait que l'Accord reste en vigueur en vertu de l'article 35 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23 je me suis demandé si le membre de phrase «demeure valide comme si cet accord avait été conclu conformément à la présente loi», ne signifie pas davantage. Après réflexion, je suis d'avis qu'on ne peut inférer de ces mots, tirés d'une disposition qui fait référence à trois lois, que les dispositions de la Partie IV de la Loi de 1969, devenue la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, s'appliquent *mutatis mutandis* à l'Accord. Si telle avait été la volonté du Parlement, il l'aurait certes exprimée de façon expresse. Je suis donc d'accord avec le savant juge de première instance qui a conclu que la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, n'est pas applicable à l'accord de modification de 1975 et que ce dernier tire toute sa valeur juridique de la *Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits*. Par ailleurs, même à supposer que la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale* soit applicable à l'accord de modification en vertu de l'article 102(4) de la Loi de 1969, et que la région spéciale d'aménagement rural visée à l'article 1 du «Premier mémoire de mise en œuvre» soit «une région spéciale» au sens de l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, je souscrirai encore à la conclusion selon laquelle l'accord de modification ne tombe pas sous le coup de l'article 7 puisqu'il ne traite que des plans élaborés par le Ministre en collaboration avec d'autres ministères, directions ou organismes du gouvernement du Canada, et non des accords conclus entre le Canada et une province, lesquels sont expressément visés par l'article 8 qui, contrairement à l'article 7(2), ne contient aucune disposition assurant une participation du public.

I am accordingly of the opinion that there is no error in the judgment appealed from and that the appeal should be dismissed.

\* \* \*

URIE J.: I agree.

\* \* \*

KERR D.J.: I agree.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel puisqu'il n'y a aucune erreur dans le jugement qui en fait l'objet.

\* \* \*

"

LE JUGE URIE: Je suis d'accord.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je suis d'accord.