

T-706-88

T-706-88

John Badger (Plaintiff)

v.

Her Majesty the Queen (Defendant)INDEXED AS: *BADGER v. CANADA (T.D.)*

Trial Division, Strayer J.—Saskatoon, October 3; Ottawa, October 11, 1990.

Constitutional law — Responsible government — Executive branch — Delegation of Minister's powers — Whether Deputy Minister can amend Order in Council — Band member seeking declarations (1) Band still subject to Order in Council declaring elections to be in accordance with Indian Act (2) amendment to Order in Council by Deputy Minister of no effect as made without authority — Act empowering Governor in Council to make order band council elections to be held in accordance with Act — Act amended substituting Minister for Governor in Council — Majority vote in referendum at reservation favouring reversion to band custom for elections — Deputy Minister purporting to amend Order in Council deleting band from Schedule to Order listing those having elections governed by Act — Since then several elections held under band custom — S. 3(2) of Act conferring broad delegation authority — Not question of implied authority — Minister's power lawfully delegated.

Native peoples — Elections — 1952 Order in Council declaring chief and council of certain Indian bands to be elected in accordance with provisions of Indian Act — Deputy Minister's 1982 amendment resulting in reversion to band custom elections — Referendum indicating majority of voters favouring reversion to band custom for elections — Band Council passing resolution to that effect — Minister lawfully delegating power as authorized by general provisions of Interpretation Act and in absence of specific provision to contrary — Amendment valid — Minister's power to issue or repeal declaration under present s. 74(1) bringing band's election under Indian Act not conditional on holding referendum or adoption of band council resolution.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 3, 4(2), 74(1).
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 26(4), 36(g).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 2, 31(4), 44(g).
Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38.
The Indian Act, S.C. 1951, c. 29, s. 73 (as am. by S.C. 1956, c. 40, s. 20).

John Badger (demandeur)

c.

a Sa Majesté la Reine (défenderesse)RÉPERTORIÉ: *BADGER c. CANADA (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge Strayer—Saskatoon, 3 octobre; Ottawa, 11 octobre 1990.

Droit constitutionnel — Gouvernement responsable — Pouvoir exécutif — Délégation des pouvoirs du ministre — Le sous-ministre peut-il modifier un décret? — Un membre d'une bande indienne désire obtenir un jugement déclaratoire portant (1) que la bande est encore assujettie au décret déclarant que les élections doivent se faire conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens et (2) qu'une modification apportée au décret par le sous-ministre est sans effet car celui-ci n'avait pas les pouvoirs nécessaires — La Loi autorise le gouverneur en conseil à adopter un décret portant que les élections du conseil de bande doivent se faire conformément aux dispositions de la Loi — La Loi a été modifiée pour substituer le ministre au gouverneur en conseil — Un vote majoritaire obtenu à la suite d'un référendum tenu dans la réserve favorisait le retour aux coutumes de la bande en matière d'élections — Le sous-ministre aurait modifié le décret en rayant le nom de la bande de l'annexe de ce décret qui énumère les bandes dont les élections sont régies par la Loi — Plusieurs élections ont depuis été tenues conformément aux coutumes de la bande — L'art. 3(2) de la Loi confère un vaste pouvoir de déléguer — Il ne s'agit pas d'un pouvoir implicite — Le pouvoir du ministre a été légalement délégué.

Peuples autochtones — Élections — Un décret de 1952 déclarait que le chef et le conseil de certaines bandes indiennes devaient être élus conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens — Une modification adoptée par le sous-ministre en 1982 a entraîné le retour aux coutumes de la bande en matière d'élections — Il ressort d'un référendum que la majorité des électeurs favorisaient le retour aux coutumes de la bande en matière d'élections — Le conseil de bande a adopté une résolution à cet effet — Le ministre a délégué son pouvoir légalement comme le lui permettent les dispositions générales de la Loi d'interprétation et en l'absence de disposition contraire — Modification valide — Le pouvoir qu'a le ministre d'adopter ou d'abroger une déclaration en vertu de l'actuel art. 74(1) relatif à la tenue d'une élection conformément à la Loi sur les Indiens n'est pas subordonné à la tenue d'un référendum ou à l'adoption d'une résolution du conseil de bande.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 26(4), 36g).
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), chap. I-21, art. 2, 31(4), 44g).
Loi sur les Indiens, S.C. 1951, chap. 29, art. 73 (mod. par S.C. 1956, chap. 40, art. 20).
Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), chap. I-5, art. 3, 4(2), 74(1).
Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38.

COUNSEL:

J. R. Cherkewich for plaintiff.
Bruce Gibson for defendant.

AVOCATS:

J. R. Cherkewich pour le demandeur.
Bruce Gibson pour la défenderesse.

a

SOLICITORS:

Cherkewich & Yost, Prince Albert, Saskatchewan, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

PROCUREURS:

Cherkewich & Yost, Prince Albert (Saskatchewan), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.:

Relief Requested

The plaintiff seeks a declaration that the Cote Indian Band in Saskatchewan is still subject to Order in Council P.C. 1701 of March 25, 1952 which declared that the election of the chief and council of the Band should be in accordance with the provisions of *The Indian Act* [S.C. 1951, c. 29]. A declaration is also sought that a purported amendment to that Order in Council issued by the Deputy Minister of Indian and Northern Affairs on January 26, 1982 is of no effect as being made without authority.

Facts

The plaintiff is a treaty Indian and a member of the Cote Band which occupies Cote Reserve #64 in the province of Saskatchewan.

Order in Council P.C. 1701, which was adopted on March 25, 1952 declared that on and after April 1, 1952 the chief and council of each of the Indian bands named in the Schedule to the Order in Council were to be elected in accordance with the provisions of *The Indian Act*. It also provided that the chief of each of the said bands should be elected by a majority of votes of the electors of the band as should the councillors, the elections for councillors to be held at large without the respective reserves being divided into electoral divisions. The Cote Band was one of those listed in the Schedule to the Order in Council.

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

LE JUGE STRAYER:

Demande de réparation

Le demandeur désire obtenir une ordonnance déclarant que la bande indienne de Cote, en Saskatchewan, est encore assujettie à l'arrêté C.P. 1701 du 25 mars 1952 qui prévoyait que l'élection du chef et du conseil de bande devait se faire conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* [S.C. 1951, chap. 29]. Il désire obtenir également une déclaration portant qu'une modification supposément apportée à ce décret par le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le 26 janvier 1982 est sans effet, le sous-ministre n'ayant pas les pouvoirs nécessaires.

Les faits

Le demandeur est un Indien inscrit et un membre de la bande indienne de Cote, qui occupe la réserve n° 64 de Cote, en Saskatchewan.

L'arrêté C.P. 1701, qui a été promulgué le 25 mars 1952 déclarait qu'à partir du 1^{er} avril 1952 le chef et le conseil de chacune des bandes indiennes désignées à l'annexe dudit décret devaient être élus conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ce décret prévoyait également que le chef ainsi que les conseillers de chacune desdites bandes devaient être élus par la majorité des électeurs de la bande et que les élections devaient être tenues à l'échelle de la bande, c'est-à-dire sans que les diverses réserves soient divisées en circonscriptions électorales. La bande indienne de Cote est une des bandes énumérées à l'annexe de l'arrêté.

It appears that this Order in Council was adopted under the authority of section 73 of *The Indian Act* then in force.¹ Subsection 73(1) of that Act provided:

73. (1) Whenever he deems it advisable for the good government of a band, the Governor in Council may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

Subsections 73(3) and (4) authorized the Governor in Council to adopt additional orders or regulations prescribing whether the chiefs were to be elected by the bands at large or by the elected members of council, and whether councillors were to be elected at large or elected each from a separate electoral district.

In 1956, subsection 73(1) was amended substituting the Minister for the Governor in Council.² The effect of this was to empower the Minister to make a declaration that band elections should be governed by *The Indian Act*. Although the remainder of the section was amended somewhat, the amendments left with the Governor in Council as before the power to make orders or regulations in respect of certain modalities of the elections.

On July 31, 1981 a referendum was held on the Cote reserve to determine whether members of the Band wished to revert to band custom for elections. It is agreed that the results of this referendum were as follows: number of eligible electors — 227; number of electors who voted — 131; number of voters in favour (of reverting to band custom elections) — 65; number of voters against — 62; and number of rejected ballots — 4. A document purporting to be a band council resolution which was put in evidence, dated October 6, 1981, states that a Cote Reserve Elections Act has been developed by the council, approved by a majority of the treaty Indians of Cote, and is therefore declared in force. This resolution was signed by the chief and seven of the twelve councillors.

On January 26, 1982, Mr. Paul M. Tellier, Deputy Minister of Indian and Northern Affairs issued an instrument which purported to amend

Il appert que ce décret a été adopté en vertu de l'article 73 de la *Loi sur les Indiens* qui était alors en vigueur¹. Le paragraphe 73(1) de la Loi prévoit:

a 73. (1) Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le gouverneur en conseil peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour y désigné le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera formé au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

b Les paragraphes 73(3) et (4) autorisaient le gouverneur en conseil à adopter d'autres décrets ou règlements pour déterminer si les chefs doivent être élus par l'ensemble de la population des bandes ou par les membres élus du conseil et si les c conseillers doivent être élus par l'ensemble de la bande ou par des districts électoraux séparés.

En 1956, le paragraphe 73(1) a été modifié pour substituer le ministre au gouverneur en conseil². d Ces modifications ont eu pour effet d'habiliter le ministre à déclarer que les élections des bandes indiennes doivent être régies par la *Loi sur les Indiens*. Bien que le reste de l'article ait été quelque peu modifié, les modifications apportées n'ont e pas privé le gouverneur en conseil du pouvoir d'adopter des décrets ou règlements relatifs à certaines modalités des élections.

Le 31 juillet 1981, un référendum a été tenu à la f réserve de Cote pour déterminer si les membres de la bande désiraient retourner aux coutumes de la bande en matière d'élections. Il est admis que les résultats de ce référendum étaient les suivants: nombre d'électeurs admissibles: 227; nombre d'électeurs ayant voté: 131; nombre de votes en g faveur (au retour à la coutume électorale de la bande): 65; nombre de votes contre: 62; nombre de bulletins rejetés: 4. Un document daté du 6 octobre 1981, qui est censé être une résolution du conseil de bande et qui a été versé à titre de h preuve, déclare qu'une loi relative aux élections dans la réserve de Cote a été préparée par le conseil de bande, approuvée par une majorité d'Indiens inscrits de Cote et qu'elle est ainsi entrée en i vigueur. Cette résolution est signée par le chef et sept des douze conseillers.

Le 26 janvier 1982, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Paul M. Tellier, a publié un document qui prétend modifier

¹ S.C. 1951, c. 29.

² S.C. 1956, c. 40, s. 20.

¹ S.C. 1951, chap. 29.

² S.C. 1956, chap. 40, art. 20.

Order in Council P.C. 1701 by deleting from the Schedule to that Order in Council the Cote Band of Indians. The purported purpose and effect of this instrument was to allow the Cote Band to return to band custom in respect of elections. It is not disputed that since that time several elections have been held in accordance with band custom. The plaintiff himself was elected as a member of the council of the Cote Band on July 31, 1986, in an election governed by band custom.

The plaintiff now seeks a declaration that there was never a lawful reversion to band custom elections because the Order of Paul Tellier of January 26, 1982 is invalid. Although Her Majesty is the nominal defendant, there is no objection raised by the Crown as to this form of a proceeding for a declaration. Nor does the Crown dispute the standing of the plaintiff as a member of the Band and of the council to seek such a declaration.

Conclusions

I have concluded that the only issue necessary for me to decide is whether the Order of the Deputy Minister of January 26, 1982 was valid. The essential issue raised by the plaintiff, in this respect, is as to whether a Deputy Minister can amend an order in council. At first blush, the suggestion that this is possible is somewhat surprising.

It will be useful first to consider whether the Minister of Indian and Northern Affairs himself could have similarly amended the Order in Council of 1952. It will be noted that had the Minister or his predecessor originally issued the declaration made under what was then subsection 73(1) of the *The Indian Act*, it would appear that he could annul that declaration. This follows from subsection 31(4) of the *Interpretation Act*.³

31. ...

(4) Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the same

³ R.S.C., 1985, c. I-21, at the time of the 1982 Order, the comparable provision was subsection 26(4) of the R.S.C. 1970, c. I-23.

l'arrêté C.P. 1701 en rayant de l'annexe de cet arrêté la bande indienne de Cote. Ce document a supposément pour but et pour effet de permettre à la bande indienne de Cote de remettre en vigueur les coutumes électorales de la bande. Le fait que depuis lors diverses élections ont été tenues conformément aux coutumes de la bande n'est pas contesté. Le demandeur a lui-même été élu membre du conseil de bande de Cote le 31 juillet 1986 dans le cadre d'une élection régie par une coutume de la bande.

Le demandeur désire obtenir une déclaration portant que le régime des élections tenues conformément aux coutumes de bande n'a jamais été rétabli légalement, car le décret de Paul Tellier daté du 26 janvier 1982 est invalide. Bien que Sa Majesté soit la défenderesse à titre nominal dans le jugement, la Couronne n'a pas soulevé d'objections sur ce mode d'obtention d'une déclaration. De même, la Couronne ne conteste pas le droit du demandeur de chercher à obtenir, en tant que membre de la bande et du conseil, une telle déclaration.

Conclusions

J'en suis arrivé à la conclusion que la seule question que je dois trancher est celle de la validité du décret du 26 janvier 1982 du sous-ministre. La question de fond soulevée par le demandeur à ce sujet est celle de savoir si un sous-ministre peut modifier un décret. À première vue, l'idée que cela soit possible est quelque peu surprenante.

Il serait utile de commencer par demander si le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aurait pu lui-même modifier le décret de 1952. À cet égard, il y a lieu de noter que si le ministre ou son prédécesseur avait auparavant émis la déclaration faite en vertu de ce qui était alors le paragraphe 73(1) de la *Loi sur les Indiens*, il serait semble-t-il habilité à annuler cette déclaration. Cette interprétation se fonde sur le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*.³

31. ...

(4) Le pouvoir de prendre des règlements comporte celui de les modifier, abroger ou remplacer, ou d'en prendre d'autres, les

³ L.R.C. (1985), chap. I-21; au moment de la publication de l'arrêté de 1982, il s'agissait du paragraphe 26(4) des S.R.C. 1970, chap. I-23.

manner and subject to the same consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others.

In the *Interpretation Act*, “regulation” is defined as an “order, regulation . . . or other instrument issued, made or established in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act”.

A declaration made under former subsection 73(1) of *The Indian Act* would be an instrument made in the execution of a power conferred by that Act. Therefore by the general provisions of the *Interpretation Act*, and in the absence of any specific provision limiting the implied power of repeal, the Minister would have had the power to repeal his own regulation. I do not accept, as the plaintiff suggests, that such a limitation can be found in subsection 4(2) of the *Indian Act* [R.S.C., 1985, c. I-5] which grants authority to the Governor in Council alone to declare that certain portions of the *Indian Act* are not to apply to any particular Indian band. The plaintiff suggests that because that general power exists in the Governor in Council, it precludes the power of the Minister implied by the *Interpretation Act* to repeal his own orders. I do not agree as I believe these respective powers to be quite distinguishable. There is no reason to infer from subsection 4(2) of the *Indian Act* a “contrary intention” overriding the power otherwise conferred by the *Interpretation Act* whereby those who can make regulations or orders can also repeal them.

Of course the declaration of 1952, which the Deputy Minister purported to repeal in respect of this Band, was not made by a minister or a deputy minister. It was made by Order in Council, the Governor in Council being the only person or body then authorized by *The Indian Act* of 1951 to make such a declaration bringing the Cote Band under *The Indian Act* for election purposes. However, paragraph 44(g) of the *Interpretation Act*⁴ provides that where any enactment is repealed, then:

⁴ *Supra* note 3; the relevant provision at the time of the 1982 Order would have been R.S.C. 1970, c. I-23, paragraph 36(g).

conditions d'exercice de ce second pouvoir restant les mêmes que celles de l'exercice du premier.

Dans la *Loi d'interprétation*, le terme «règlement» est défini comme tout «décret, ordonnance, proclamation . . . ou autre acte pris: soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale».

Une déclaration faite en vertu de l'ancien paragraphe 73(1) de la *Loi sur les Indiens* serait un acte pris dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime de cette Loi. Par conséquent, en vertu des dispositions générales de la *Loi d'interprétation* et en l'absence de toute disposition spécifique limitant le pouvoir d'abrogation implicite, le ministre serait habilité à abroger son propre règlement. Je n'accepte pas qu'on puisse, comme le prétend le demandeur, trouver une telle limitation dans le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens* [L.R.C. (1985), chap. I-5], qui confère exclusivement au gouverneur en conseil le pouvoir de déclarer que certaines parties de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent pas à une bande particulière. Le demandeur prétend que le gouverneur en conseil ayant un pouvoir général, il est interdit au ministre de se prévaloir du pouvoir qu'accorde implicitement la *Loi d'interprétation* pour abroger ses propres décrets. Je ne suis pas de cet avis, car je crois que ces pouvoirs respectifs sont assez différents les uns des autres. Il n'y a aucune raison de conclure du paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens* à une «intention contraire» qui aurait préséance sur les pouvoirs autrement conférés par la *Loi d'interprétation*, en vertu de laquelle ceux qui prennent les règlements ou les décrets sont également habilités à les abroger.

Naturellement, la déclaration de 1952, que le sous-ministre prétend abroger au sujet de cette bande, n'avait pas été adoptée par un ministre ou un sous-ministre. Il s'agissait d'un décret, le gouverneur en conseil étant la seule personne ou le seul organe alors autorisé par la *Loi sur les Indiens* de 1951 à faire une telle déclaration, qui assujettit la tenue d'élections dans la bande de Cote aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, l'alinéa 44g) de la *Loi d'interprétation*⁴ dispose que lorsqu'un texte est abrogé:

⁴ Note 3 ci-dessus; la disposition applicable au moment de l'adoption de l'arrêté de 1982 aurait été l'alinéa 36g), S.R.C. 1970, chap. I-23.

44. ...

(g) all regulations made under the repealed enactment remain in force and are deemed to have been made under the new enactment, in so far as they are not inconsistent with the new enactment, until they are repealed or others made in their stead
....

As noted above, the former subsection 73(1) of *The Indian Act* in effect in 1952 which authorized the Governor in Council to make a declaration that a band's elections were to be held under *The Indian Act* was amended in 1956 to delete the authority of the Governor in Council and to confer it instead on the Minister. The effect, therefore, of paragraph 44(g) of the *Interpretation Act* and its predecessor is that all "regulations" (and it has been already noted that such a declaration would be a "regulation" within the meaning of the *Interpretation Act*) made under the old subsection 73(1) such as the declaration in question here, would remain in force but would be deemed to have been made under the subsection as amended in 1956; namely, it would be deemed to have been made by the Minister. As we have seen, by subsection 31(4) of the *Interpretation Act* and its predecessors, if the Minister were deemed to have made the declaration in the Order in Council of 1952 then he would have the right to repeal that declaration.

The question remains as to whether such authority to repeal could be delegated to his Deputy Minister. Section 3 of the *Indian Act* provides:

3. (1) This Act shall be administered by the Minister, who shall be the superintendent general of Indian affairs.

(2) The Minister may authorize the Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development or the chief officer in charge of the branch of the Department relating to Indian affairs to perform and exercise any of the duties, powers and functions that may be or are required to be performed or exercised by the Minister under this Act or any other Act of Parliament relating to Indian affairs.

The power of the Minister to delegate to the Deputy Minister in subsection 3(2) is unlimited in scope, including any of the "duties, powers and functions" that the Minister may exercise under this Act. A certified copy of the Instrument of Delegation of Authority dated June 10, 1980 and in force at the time of the 1982 Order, issued by

44. ...

g) les règlements d'application du texte antérieur demeurent en vigueur et sont réputés pris en application du nouveau texte, dans la mesure de leur compatibilité avec celui-ci, jusqu'à abrogation ou remplacement;

a

Comme il a été mentionné précédemment, l'ancien paragraphe 73(1) de la *Loi sur les Indiens*, qui était en vigueur en 1952 et autorisait le gouverneur en conseil à déclarer que les élections de bande devaient être tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*, a été modifié en 1956 pour soustraire ce pouvoir au gouverneur en conseil et le confier de préférence au ministre. Par conséquent, l'alinéa 44g) de la *Loi d'interprétation* et la disposition correspondante de la version antérieure de cette Loi ont pour effet que tous les «règlements» (et il a été déjà fait mention du fait qu'une telle déclaration devrait être un «règlement» au sens de la *Loi d'interprétation*) pris en vertu de l'ancien paragraphe 73(1), notamment la déclaration dont il est question ici, resteraient en vigueur, mais seraient réputés avoir été adoptés conformément au paragraphe modifié en 1956, c'est-à-dire qu'ils seraient réputés avoir été pris par le ministre. Comme nous l'avons vu, en vertu du paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* et des dispositions correspondantes de la version antérieure de cette Loi, si le ministre était sensé avoir fait la déclaration contenue dans l'arrêté de 1952, il aurait le droit de l'abroger.

Reste à trancher la question de savoir si un tel pouvoir d'abrogation pourrait être délégué au sous-ministre. L'article 3 de la *Loi sur les Indiens* dispose:

3. (1) Le ministre est chargé de l'application de la présente loi; il est le surintendant général des affaires indiennes.

(2) Le ministre peut autoriser le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ou le fonctionnaire qui est directeur de la division du ministère relative aux affaires indiennes à accomplir et exercer tout pouvoir et fonction que peut ou doit accomplir ou exercer le ministre aux termes de la présente loi ou de toute autre loi fédérale concernant les affaires indiennes.

i Le pouvoir de délégation au sous-ministre que le paragraphe 3(2) donne au ministre a une portée illimitée s'appliquant à tout «pouvoir et fonction» que le ministre peut exercer en vertu de cette Loi.
j Une copie certifiée de l'acte de délégation de pouvoir daté du 10 juin 1980, et qui était en vigueur en 1982 au moment où le ministre des

the then Minister of Indian Affairs and Northern Development, authorized the Deputy Minister among others:

... to perform and exercise any of the powers, duties and functions that may be or are required to be performed or exercised by me under the *Indian Act*

It is difficult to imagine a more sweeping authorization to delegate than is found in subsection 3(2) of the *Indian Act* nor a more sweeping exercise of that authority to delegate than that set out in the Instrument of Delegation. While I accept the argument of counsel for the plaintiff that in certain circumstances a power to delegate is not to be implied, there is no need to imply such power here as it is expressly granted in very broad terms, and has been exercised in equally express and broad terms. In the circumstances it is not necessary to seek a further implied authority such as in paragraph 24(2)(c) of the *Interpretation Act* and its predecessor as relied on by the defendant.

I therefore conclude that the power which the Minister had to repeal the declaration made in the 1952 Order in Council had been lawfully delegated to his Deputy Minister who lawfully exercised that authority in his Order of January 26, 1982. This being the case there is no possibility of granting the declarations as requested by the plaintiff.

It should be noted that although the plaintiff also pleaded that the Deputy Minister's Order had not been published as required by the *Statutory Instruments Act*⁵ this position was abandoned in argument. I have declined to deal with the validity of the referendum of July 31, 1981, or of the band council resolution of October 6, 1981 because I am unable to see that they can in any way affect the validity of the Order of the Deputy Minister of January, 1982. The power of the Minister to issue or repeal a declaration under present subsection 74(1) with respect to bringing a band's election under the *Indian Act* is in no way conditioned on the holding of a referendum or the adoption of a band council resolution. While it is no doubt

Affaires indiennes et du Nord canadien a publié le décret, autorisait le sous-ministre entre autres choses à:

... exercer tous devoirs, pouvoirs et fonctions que peut ou doit accomplir ou exercer le Ministre aux termes de la présente Loi

Il est difficile d'imaginer une autorisation plus catégorique du pouvoir de déléguer que celle qu'on trouve au paragraphe 3(2) de la *Loi sur les Indiens* ni un exercice plus catégorique de ce pouvoir de déléguer que celle qui est exprimée dans cet acte de délégation. Tout en acceptant l'argument du procureur de la défenderesse selon lequel dans certaines circonstances un pouvoir de déléguer ne peut pas être accordé de façon implicite, j'estime qu'il n'y a pas lieu de considérer ici un tel pouvoir comme implicite, car il est explicitement accordé en des termes très larges et il a été exercé en des termes tout aussi explicites et tout aussi larges. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire de chercher un autre pouvoir implicite comme celui que confère l'alinéa 24(2)c) de la *Loi d'interprétation* et de la disposition correspondante de la version antérieure de cette Loi, ce sur quoi se fonde la défenderesse.

Je conclus donc que le pouvoir que le ministre avait d'abroger la déclaration contenue dans le décret de 1952 a été légalement délégué au sous-ministre qui en a fait un exercice légal en promulguant le décret du 26 janvier 1982. Cela étant, il n'y a aucune possibilité de faire les déclarations sollicitées par le demandeur.

Il convient de mentionner que le demandeur avait également allégué que le décret du sous-ministre n'avait pas été publié, comme l'exige la *Loi sur les textes réglementaires*⁵, mais cet argument a été abandonné. Je n'ai pas examiné la question de la validité du référendum du 31 juillet 1981 ni celle de la résolution du conseil de bande du 6 octobre 1981, puisque je ne vois pas en quoi ils peuvent affecter la validité du décret de janvier 1982 du sous-ministre. Le pouvoir qu'a le sous-ministre d'adopter ou d'abroger une déclaration en vertu de l'actuel paragraphe 74(1) relatif à la tenue d'une élection conformément à la *Loi sur les Indiens* n'est en aucune façon subordonné à la tenue d'un référendum ou à l'adoption d'une réso-

⁵ S.C. 1970-71-72, c. 38.

⁵ S.C. 1970-71-72, chap. 38.

highly important that the Minister have regard to the views of the Band, to the extent that those can be ascertained, the Act in no way requires some formal expression of those views such as by referendum or band council resolution. Counsel for the defendant relied in part on the Band having itself requested the repeal of the declaration in 1982 as a factor for the Court to consider in deciding against the plaintiff either on the basis of estoppel or in the exercise of equitable discretion. Having concluded that no declaration could be issued, I need not consider either estoppel or the criteria for the exercise of discretion. I would only observe that I have serious doubts that estoppel could bar the plaintiff from attacking the Order of 1982 if in fact there was no statutory authority for the making of that Order.

The action is therefore dismissed with costs.

lution du conseil de bande. S'il est sans aucun doute extrêmement important que le ministre prenne en considération les opinions de la bande, dans la mesure où celles-ci sont exprimées avec précision, la Loi n'exige en aucune façon que ces opinions soient formulées de manière officielle, par exemple par référendum ou par résolution du conseil de bande. Se fondant en partie sur le fait que la bande a elle-même demandé de considérer l'abrogation de la déclaration de 1982, l'avocat de la défenderesse a soutenu que la Cour devrait considérer cet élément pour débouter le demandeur soit pour cause d'irrecevabilité soit sur la base de l'exercice d'une discrétion équitable. Ayant conclu que la Cour ne peut émettre la déclaration demandée, je ne vois pas la nécessité de considérer ni l'irrecevabilité de la demande ni le critère de l'exercice de la discrétion. Je me contenterai d'ajouter que je doute fort que la notion d'irrecevabilité pourrait empêcher le demandeur de contester le décret de 1982, si en fait aucun texte de loi n'autorisait l'adoption de ce décret.

La cause est donc rejetée avec dépens.