

**The Minister of Finance of Canada, the
Minister of National Health and Welfare of
Canada and the Attorney General of Canada**
Appellants

v.

Robert James Finlay *Respondent*

INDEXED AS: FINLAY v. CANADA (MINISTER OF
FINANCE)

File No.: 17775.

1985: February 22; 1986: December 18.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Chouinard,
Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Actions — Standing — Non-constitutional challenge by private individual to the statutory authority for federal public expenditure — Person in need within the meaning of the Canada Assistance Plan seeking a declaration that cost-sharing payments by Canada to Manitoba pursuant to the Plan are illegal and an injunction to stop the payments because of provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan — Plaintiff claiming to be prejudiced by the provincial non-compliance — Whether plaintiff has standing to seek the declaratory and injunctive relief — Whether statement of claim discloses reasonable cause of action.

The respondent alleges that he is a resident of Manitoba and a person in need within the meaning of the *Canada Assistance Plan* ("the Plan") whose sole support is the social allowance he receives under the *Manitoba Social Allowances Act*; that for a period of forty-six months an amount was deducted from his monthly social allowance in payment of a debt owing by him to the Crown for overpayment of allowance; and that prior to receiving social allowance he received municipal assistance, which by *The Municipal Act* of Manitoba is made a debt owing by the respondent to the municipality. The respondent contends that the continued payments by Canada to Manitoba of contributions under the Plan are illegal, as being contrary to the statutory authority conferred by s. 7(1) of the Plan, because they contribute to the cost of a provincial system of assistance to persons in need which is in breach, in several respects, of the conditions and under-

**Le ministre des Finances du Canada, le
ministre de la Santé nationale et du Bien-être
social du Canada et le procureur général du
Canada** *Appelants*

a

c.

Robert James Finlay *Intimé*

RÉPERTORIÉ: FINLAY c. CANADA (MINISTRE DES
FINANCES)

N° du greffe: 17775.

1985: 22 février; 1986: 18 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,
McIntyre, Chouinard, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Actions — Qualité pour agir — Contestation non constitutionnelle par un particulier à l'égard du pouvoir légal d'engager une dépense publique fédérale — Personne nécessiteuse au sens du Régime d'assistance publique du Canada cherchant à faire déclarer que les versements du Canada au Manitoba au titre du partage des frais conformément au Régime sont illégaux et à obtenir une injonction pour interrompre les paiements à cause du non-respect par la province des conditions et engagements imposés par le Régime — Demandeur alléguant avoir subi un préjudice à cause du non-respect de la province — Le demandeur a-t-il qualité pour demander un jugement déclaratoire et une injonction? — La déclaration révèle-t-elle une cause d'action raisonnable?

L'intimé allègue qu'il est un résident du Manitoba et une personne nécessiteuse, au sens du *Régime d'assistance publique du Canada* («le Régime»), dont la seule source de revenu est la prestation sociale qu'il reçoit en vertu de *The Social Allowances Act* du Manitoba; que durant une période de quarante-six mois, un montant a été déduit de ses prestations mensuelles pour payer une dette qu'il avait envers Sa Majesté pour un trop-perçu de prestation; et que avant de recevoir des prestations sociales il bénéficiait de l'assistance municipale qui, selon *The Municipal Act* du Manitoba, est assimilée à une dette de l'intimé envers la municipalité. L'intimé soutient que les contributions que le Canada continue de verser au Manitoba conformément au Régime sont illégales parce que contraires à l'autorisation donnée par le par. 7(1) du Régime, du fait qu'elles contribuent à défrayer le coût d'un régime provincial d'assistance aux personnes nécessiteuses qui enfreint, à bien des égards,

takings to which such payments are made subject by s. 7(1). He contends that s. 20(3) of *The Social Allowances Act*, which authorizes the deduction from a social allowance payment of an amount to repay an overpayment of allowance, is contrary to the provincial undertaking to provide assistance to any person in need in an amount or manner that takes into account his basic requirements because such deduction has the effect of reducing the amount of a social allowance payment below the cost of basic requirements; that s. 444 of *The Municipal Act*, which makes the cost of any municipal assistance to a person in need a debt owing to the municipality, is in breach of the provincial undertaking to provide assistance to a person in need; and that the authority conferred on municipalities by s. 11(5)(b) of *The Social Allowances Act* to fix the amount of assistance required to meet the cost of basic requirements is contrary to the indication in the Plan that such authority shall be exercised by the provincial authority designated in the agreement made pursuant to the Plan.

The respondent sues for a declaration that the federal cost-sharing payments are illegal and an injunction to stop them as long as the provincial system of assistance to persons in need fails to comply with the conditions and undertakings imposed by the Plan. On a motion to strike by the appellants under Federal Court Rule 419(1) the respondent's statement of claim was struck out in the Trial Division of the Federal Court on the grounds that the respondent lacked the requisite standing to bring his action and the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action. A majority of the Federal Court of Appeal allowed an appeal from this order and restored the respondent's statement of claim. The appellants appeal from that judgment, and the issues in the appeal are whether the respondent should be recognized as having standing to bring his action, and if he has the requisite standing, whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action.

Held: The appeal should be dismissed.

The respondent does not have a sufficiently direct, personal interest in the legality of the federal cost-sharing payments, as distinct from provincial compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan, to bring him within the general requirement for standing to sue, without the consent of the Attorney General, for a declaration or an injunction to challenge an exercise of statutory authority. He should, however, be recognized, as a matter of judicial discretion, as having public interest standing to bring his action. The approach to public interest standing reflected in the judgments of this Court in *Thorson, McNeil* and

les conditions et engagements auxquels le par. 7(1) assujettit ces versements. Il soutient que le par. 20(3) de *The Social Allowances Act*, qui permet de déduire d'une prestation d'assurance sociale un montant destiné à rembourser un trop-perçu de prestation, viole l'engagement souscrit par la province de venir en aide à toute personne nécessiteuse dans une mesure ou d'une manière compatible avec son minimum vital, car cette déduction a pour effet de réduire le montant de la prestation d'assistance sociale à un niveau inférieur à son minimum vital; que l'art. 444 de *The Municipal Act*, qui fait de toute somme versée à titre de prestation d'assistance municipale à une personne nécessiteuse, une créance de la municipalité, viole l'engagement de la province de fournir cette aide à une personne nécessiteuse; et que le pouvoir que confère aux municipalités l'al. 11(5)b) de *The Social Allowances Act* de fixer le montant de l'aide requise pour subvenir aux besoins fondamentaux est contraire à ce que prévoit le Régime qu'un tel pouvoir doit être exercé par l'autorité provinciale désigné dans l'accord passé conformément au Régime.

L'intimé demande une déclaration portant que les versements fédéraux au titre du partage des frais sont illégaux et une injonction pour les interrompre tant que le régime provincial d'aide aux nécessiteux ne respecte pas les conditions et engagements imposés par le Régime. Sur requête en radiation des appelants, fondée sur le par. 419(1) des *Règles de la Cour fédérale*, la déclaration de l'intimé a été radiée en Cour fédérale, Division de première instance aux motifs que l'intimé n'avait pas la qualité requise pour intenter son action et que sa déclaration ne révélait aucune cause d'action raisonnable. La Cour d'appel fédérale, à la majorité, a accueilli l'appel de cette ordonnance et a rétabli la déclaration de l'intimé. Les appelants se pourvoient contre ce jugement et les questions en litige sont celles de savoir si on doit reconnaître à l'intimé qualité pour intenter son action et, s'il a la qualité requise, si la déclaration révèle une cause d'action raisonnable.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

L'intimé n'a pas un intérêt suffisamment direct et personnel dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais, à la différence du respect par la province des conditions et engagements imposés par le Régime, pour qu'on puisse dire qu'il a la qualité requise en général pour demander un jugement déclaratoire ou une injonction pour contester l'exercice du pouvoir conféré par la loi sans le consentement du procureur général. Toutefois il devrait se voir investi de la qualité pour agir en vertu du pouvoir discrétionnaire du tribunal. La conception de la qualité pour agir dans l'intérêt public qui se dégage des arrêts de cette Cour *Thorson, McNeil*

Borowski, in which there was a challenge to the constitutionality or operative effect of legislation, should be extended to a non-constitutional challenge by an action for a declaration to the statutory authority for public expenditure or other administrative action. The respondent meets the criteria laid down for the discretionary recognition of public interest standing in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski*. His action raises justiciable issues. The issues are serious ones, and the respondent has a genuine interest in them. If the respondent were denied standing there would be no other way in which the issues could be brought before a court. The respondent should be recognized as having standing to sue for the injunctive, as well as the declaratory, relief prayed for in his statement of claim. The alternative contention that the statement of claim does not disclose a reasonable cause of action should be rejected. It is not plain and obvious that the respondent cannot succeed with his contentions.

Cases Cited

Applied: *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; **referred to:** *MacIlreith v. Hart* (1908), 39 S.C.R. 657; *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617; *Australian Conservation Foundation Inc. v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257; *London County Council v. Attorney-General*, [1902] A.C. 165; *Carota v. Jamieson*, [1977] 1 F.C. 19; *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435; *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109; *London Passenger Transport Board v. Moscrop*, [1942] A.C. 332; *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309; *Rosenberg v. Grand River Conservation Authority* (1976), 69 D.L.R. (3d) 384; *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] S.C.R. 331; *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968); *Linda R. S. v. Richard D.*, 410 U.S. 614 (1973); *Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951); *Re Lofstrom and Murphy* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120; *LeBlanc v. City of Transcona*, [1974] S.C.R. 1261; *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26 (1976); *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441.

Statutes and Regulations Cited

Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 2 "person in need", "provincial authority", 4, 6(2)(a), 7(1), 9(1)(g).
Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663, R. 419(1).
Municipal Act, S.M. 1970, c. 100, s. 444.

et *Borowski*, où il y avait contestation de la constitutionnalité ou de l'effet d'un texte de loi, devrait être étendue à une action en jugement déclaratoire, sans contestation de constitutionnalité, à l'égard du pouvoir que confère la loi de faire des dépenses publiques ou quelque autre action administrative. L'intimé répond aux critères de la reconnaissance discrétionnaire de la qualité pour agir dans l'intérêt public établis par les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*. Son action soulève des questions qui relèvent des tribunaux. Ce sont des questions graves et l'intimé a un intérêt réel à leur égard. Si on lui refuse la qualité pour agir, il n'existe aucune autre façon de soumettre ces questions aux tribunaux. On doit donc lui reconnaître qualité pour demander l'injonction de même que le jugement déclaratoire requis dans sa déclaration. Le moyen subsidiaire que la déclaration ne révèle aucune cause d'action raisonnable doit être rejeté. Il n'est pas clair et net que les prétentions de l'intimé ne sauraient être accueillies.

d Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; **arrêts mentionnés:** *MacIlreith v. Hart* (1908), 39 R.C.S. 657; *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617; *Australian Conservation Foundation Inc. v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257; *London County Council v. Attorney-General*, [1902] A.C. 165; *Carota c. Jamieson*, [1977] 1 C.F. 19; *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435; *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109; *London Passenger Transport Board v. Moscrop*, [1942] A.C. 332; *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309; *Rosenberg v. Grand River Conservation Authority* (1976), 69 D.L.R. (3d) 384; *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] R.C.S. 331; *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968); *Linda R. S. v. Richard D.*, 410 U.S. 614 (1973); *Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951); *Re Lofstrom and Murphy* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120; *LeBlanc c. Ville de Transcona*, [1974] R.C.S. 1261; *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26 (1976); *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441.

Lois et règlements cités

Municipal Act, S.M. 1970, chap. 100, art. 444.
Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-1, art. 2, «personne nécessiteuse», «autorité provinciale», 4, 6(2)a), 7(1), 9(1)g).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, chap. 663,

Social Allowances Act, R.S.M. 1970, c. S160, ss. 11(5)(b), 20(3) [en. 1980, c. 37, s. 10].

Authors Cited

Cromwell, Thomas A. *Locus Standi: A Commentary on the Law of Standing in Canada*. Toronto: Carswells, 1986.

Thio, S. M. *Locus Standi and Judicial Review*. Singapore: Singapore University Press, 1971.

Zamir, Itzhac. *The Declaratory Judgment*. London: Stevens & Sons Ltd., 1962.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1984] 1 F.C. 516, 146 D.L.R. (3d) 704, 48 N.R. 126, allowing respondent's appeal from a judgment of Nitikman D.J. of the Trial Division striking out respondent's statement of claim. Appeal dismissed.

T. B. Smith, Q.C., Harry Gliner and Susan D. Clark, for the appellants.

G. Patrick S. Riley and A. J. Roman, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LE DAIN J.—This appeal raises the question whether a private individual has standing to sue for a declaration that certain payments out of the Consolidated Revenue Fund of Canada are illegal on the ground that they are not made in accordance with the applicable statutory authority. More specifically, the question is whether a recipient of provincial assistance to persons in need, who claims to be prejudiced by certain provisions of the provincial legislation respecting such assistance, should be recognized as having standing to seek a declaration that payments by the federal government to the provincial government of contributions to the cost of such assistance, pursuant to the *Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1970, c. C-1 (hereinafter referred to as "the Plan"), are illegal, as being contrary to the authority conferred by the Plan, because the provincial legislative provisions complained of do not comply with the conditions and undertakings to which the federal cost-sharing payments are made subject by the Plan. There is also the issue, raised alternatively, whether, if

règle 419(1).

Social Allowances Act, R.S.M. 1970, chap. S160, art. 11(5)b, 20(3) [aj. 1980, chap. 37, art. 10].

Doctrine citée

a Cromwell, Thomas A. *Locus Standi: A Commentary on the Law of Standing in Canada*. Toronto: Carswells, 1986.

b Thio, S. M. *Locus Standi and Judicial Review*. Singapore: Singapore University Press, 1971.

b Zamir, Itzhac. *The Declaratory Judgment*. London: Stevens & Sons Ltd., 1962.

c POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1984] 1 C.F. 516, 146 D.L.R. (3d) 704, 48 N.R. 126, qui a accueilli l'appel de l'intimé contre un jugement du juge suppléant Nitikman de la Division de première instance, qui avait radié la déclaration de l'intimé. Pourvoi rejeté.

d *T. B. Smith, c.r., Harry Gliner et Susan D. Clark*, pour les appelants.

e *G. Patrick S. Riley et A. J. Roman*, pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

f LE JUGE LE DAIN—La question en l'espèce est de savoir si un particulier a qualité pour demander un jugement déclaratoire portant que certains paiements versés à même le Fonds du revenu consolidé du Canada sont illégaux parce qu'ils n'ont pas été faits conformément à la loi applicable. Plus précisément, il s'agit de savoir si on devrait reconnaître à un bénéficiaire de l'assistance provinciale accordée aux personnes nécessiteuses, qui prétend être lésé par certaines dispositions de la loi provinciale régissant cette assistance, qualité pour demander un jugement déclaratoire portant que le versement effectué, par le gouvernement fédéral au gouvernement provincial, de contributions au coût de cette assistance, conformément au *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-1 (ci-après appelé le «Régime»), est illégal parce que contraire à l'autorisation donnée par le Régime, du fait que les dispositions législatives provinciales en cause ne respectent pas les conditions et engagements auxquels le Régime assujettit les paiements fédéraux en matière de

there is the requisite standing to sue, the statement of claim discloses a reasonable cause of action.

The appeal is by leave of this Court from the judgment of the Federal Court of Appeal (Thurlow C.J. and Lalande D.J.; Heald J. dissenting), on April 25, 1983, [1984] 1 F.C. 516, allowing an appeal from the order on November 17, 1982 of Nitikman D.J. in the Trial Division, who, on a motion to strike under Federal Court Rule 419(1), struck out the respondent's statement of claim on the grounds that the respondent lacked standing and the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action.

I

The respondent's statement of claim contains the following allegations of fact. The respondent is a resident of Manitoba who by reason of illness and disability is unable to provide adequately for himself and is therefore a person in need within the meaning of the Plan. His sole source of support is the social allowance he receives under *The Social Allowances Act*, R.S.M. 1970, c. S160, of Manitoba. For a period of forty-six months an amount equal to 5 per cent of the respondent's social allowance was deducted from his monthly allowance in payment of a debt owing by him to the Crown for overpayment of allowance. Prior to receiving social allowance the respondent received municipal assistance, which, by s. 444 of *The Municipal Act*, S.M. 1970, c. 100, of Manitoba, is made a debt owing by the respondent to the municipality.

The respondent contends that the continued payments by Canada to Manitoba of contributions under the Plan are illegal, as being contrary to the statutory authority conferred by s. 7(1) of the Plan, because they contribute to the cost of a provincial system of assistance to persons in need which is in breach, in several respects, of the conditions and undertakings to which such payments are made subject by s. 7(1). Section 7(1) reads as follows:

partage des frais. Est également soulevée la question subsidiaire de savoir si, en supposant qu'il a qualité pour agir, la déclaration révèle l'existence d'une cause d'action raisonnable.

^a

Le pourvoi autorisé par la Cour attaque l'arrêt rendu, le 25 avril 1983, par la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Thurlow et le juge suppléant Lalande; le juge Heald était dissident), [1984] 1 C.F. 516, qui a accueilli l'appel de l'ordonnance rendue le 17 novembre 1982 par le juge suppléant Nitikman de la Division de première instance, qui, sur requête en radiation adressée en vertu de la Règle 419(1) de la Cour fédérale, avait radié la déclaration de l'intimé pour les motifs que celui-ci n'avait pas qualité pour agir et que la déclaration ne révélait pas l'existence d'une cause d'action raisonnable.

^d

I

La déclaration de l'intimé comporte les allégations de fait suivantes. L'intimé est un résident du Manitoba qui, étant malade et invalide, est incapable de subvenir à ses besoins et est, par conséquent, une personne nécessiteuse au sens du Régime. La prestation sociale qu'il reçoit en vertu de *The Social Allowances Act*, R.S.M. 1970, chap. S160, du Manitoba, constitue sa seule source de revenu. Durant une période de quarante-six mois, un montant égal à 5 pour 100 des prestations sociales de l'intimé a été déduit de ses prestations mensuelles pour payer une dette qu'il avait envers Sa Majesté pour un trop-perçu de prestations. Avant de recevoir des prestations sociales, l'intimé bénéficiait de l'assistance municipale qui, selon l'art. 444 de *The Municipal Act*, S.M. 1970, chap. 100, du Manitoba, est assimilée à une créance de la municipalité dont l'intimé est débiteur.

^h

L'intimé soutient que les contributions que le Canada continue de verser au Manitoba conformément au Régime sont illégales, parce que contraires à l'autorisation donnée par le par. 7(1) du Régime, du fait qu'elles contribuent à défrayer le coût d'un régime provincial d'assistance aux personnes nécessiteuses qui enfreint, à bien des égards, les conditions et engagements auxquels le par. 7(1) assujettit ces versements. Le paragraphe 7(1) est ainsi conçu:

7. (1) Contributions or advances on account thereof shall be paid, upon the certificate of the Minister, out of the Consolidated Revenue Fund at such times and in such manner as may be prescribed, but all such payments are subject to the conditions specified in this Part and in the regulations and to the observance of the agreements and undertakings contained in an agreement.

The respondent contends that s. 20(3) of *The Social Allowances Act*, which authorizes the deduction from a social allowance payment of an amount to repay an overpayment of allowance, is contrary to the provincial undertaking to provide assistance to any person in need in an amount or manner that takes into account his basic requirements because such deduction has the effect of reducing the amount of a social allowance payment below the cost of basic requirements. The provincial undertaking is required as a condition of contributions under the Plan by s. 6(2)(a) thereof and is contained in clause 2 of the agreement of March 20, 1967 (hereinafter referred to as "the Agreement") entered into by the Government of Canada and the Government of Manitoba pursuant to s. 4 of the Plan.

The respondent further contends that s. 444 of *The Municipal Act*, which makes the cost of any municipal assistance to a person in need a debt owing to the municipality, is in breach of the provincial undertaking, as required by the Plan, to "provide" such assistance to a person in need. In the respondent's submission, the word "provide" requires, in view of the federal contribution to the cost of such assistance, that the assistance be provided in the form of a gift rather than a loan.

Finally, the respondent contends that the authority conferred on municipalities by s. 11(5)(b) of *The Social Allowances Act* to fix the amount of assistance required to meet the cost of basic requirements is contrary to the intention indicated in the definition of "person in need" in s. 2 of the Plan that such authority shall be exercised by "the provincial authority", as defined by s. 2 of the Plan and designated by clause 1(b) of the Agreement, which states that the Minister of Welfare is the provincial Minister charged with the administration of the provincial law.

7. (1) Les contributions ou les avances sur lesdites contributions doivent, dès présentation du certificat du Ministre, être payées sur le Fonds du revenu consolidé aux époques et de la manière qui peuvent être prescrites, mais tous ces paiements sont assujettis aux conditions spécifiées dans la présente Partie et dans les règlements et à l'observation des conventions et des engagements contenus dans un accord.

L'intimé soutient que le par. 20(3) de *The Social Allowances Act*, qui permet de déduire d'une prestation d'assurance sociale un montant destiné à rembourser un trop-perçu de prestations, viole l'engagement souscrit par la province de venir en aide à toute personne nécessiteuse, dans une mesure ou d'une manière compatible avec son minimum vital, du fait que cette déduction a pour effet de réduire le montant de la prestation d'assurance sociale à un niveau inférieur à son minimum vital. L'engagement de la province est requis comme condition de versement des contributions en vertu de l'al. 6(2)a) du Régime et est contenu dans la clause 2 de l'accord du 20 mars 1967 (ci-après l'«Accord») intervenu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Manitoba, conformément à l'art. 4 du Régime.

L'intimé fait en outre valoir que l'art. 444 de *The Municipal Act* qui fait de toute somme versée à titre de prestation d'assistance municipale à une personne nécessiteuse une créance de la municipalité, viole l'engagement de la province de «fournir» cette aide à une personne nécessiteuse comme le prévoit le Régime. Aux dires de l'intimé, le terme «fournir» exige, vu la participation fédérale au coût de cette aide, que l'aide soit fournie sous forme de don plutôt que de prêt.

Enfin, l'intimé soutient que le pouvoir que l'al. 11(5)b) de *The Social Allowances Act* confère aux municipalités de fixer le montant de l'aide requise pour subvenir aux besoins fondamentaux est contraire à l'intention, qui ressort de la définition de «personne nécessiteuse» à l'art. 2 du Régime, que ce pouvoir doit être exercé par «l'autorité provinciale», définie par l'art. 2 du Régime et désignée par l'al. 1b) de l'Accord, selon lequel le ministre du Bien-être est le ministre provincial chargé de l'application de la législation provinciale.

The respondent's action is brought against the Minister of Finance, as the Minister responsible for payments out of the Consolidated Revenue Fund, and against the Minister of National Health and Welfare, as the Minister responsible for certificates under s. 7 of the Plan, and concludes for the following relief: (a) a declaration that the certificates and the payments of contribution under the Plan are illegal so long as the provincial legislation respecting assistance to persons in need fails to comply, in the manner indicated above, with the conditions and undertakings to which such payments are made subject by the Plan; (b) an injunction to stop such certificates and payments; and (c) a declaration that the payments of contribution to Manitoba since March 20, 1967 constitute overpayment within the meaning of s. 9(1)(g) of the Plan.

The appellants' notice of motion under Federal Court Rule 419(1) for an order striking out the respondent's statement of claim sets out the following grounds: (a) the respondent "does not have the requisite standing in law to maintain his action"; and (b) in the alternative, if the respondent does have the requisite standing, the statement of claim "does not disclose any reasonable grounds for obtaining the relief sought".

The motions judge of the Federal Court, Trial Division, struck out the respondent's statement of claim on both of the above grounds, without giving reasons.

A majority of the Federal Court of Appeal, in reasons by Thurlow C.J. and Lalande D.J., allowed the appeal and restored the respondent's statement of claim on the grounds that the respondent should be granted standing, as a matter of judicial discretion, and that the statement of claim disclosed a reasonable cause of action. Heald J., dissenting, was of the view that the respondent lacked the requisite standing.

The Federal Court of Appeal also had before it at the same time appeals from two other orders of the Trial Division on applications by the respondent against the appellants: (a) an order dismissing an application by originating notice of motion

L'intimé intente son action contre le ministre des Finances, ministre responsable des paiements sur le Fonds du revenu consolidé, et contre le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, ministre responsable de la délivrance des certificats en application de l'art. 7 du Régime, et conclut: a) à un jugement déclaratoire portant que les certificats délivrés et les contributions versées en vertu du Régime seront illégaux tant que la législation provinciale sur l'aide à fournir aux personnes nécessiteuses ne se conformera pas, de la manière déjà indiquée, aux conditions et engagements auxquels le Régime assujettit ses versements; b) à une injonction pour interrompre la délivrance de ces certificats et versements; c) et à un jugement déclaratoire portant que les contributions versées au Manitoba depuis le 20 mars 1967 constituent des plus-payés aux termes de l'al. 9(1)g du Régime.

L'avis de requête de l'appelant concluant, sur le fondement de la Règle 419(1) de la Cour fédérale, à la radiation de la déclaration de l'intimé énonce les moyens suivants: a) l'intimé [TRADUCTION] «n'a pas la qualité requise par la loi pour poursuivre son action»; b) subsidiairement, si l'intimé a qualité pour agir, la déclaration [TRADUCTION] «ne révèle aucun motif raisonnable permettant d'obtenir le redressement demandé».

Le juge des requêtes de la Division de première instance de la Cour fédérale a radié la déclaration de l'intimé sur les deux moyens précités, par décision non motivée.

La Cour d'appel fédérale, à la majorité, par les motifs du juge en chef Thurlow et du juge suppléant Lalande, a accueilli l'appel interjeté contre cette décision et a rétabli la déclaration de l'intimé aux motifs que la cour avait le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'intimé à agir et aussi que la déclaration révèle une cause d'action raisonnable. Le juge Heald, dissident, a exprimé l'avis que l'intimé n'avait pas qualité pour agir.

La Cour d'appel fédérale était aussi saisie par la même occasion de deux appels formés contre deux autres ordonnances de la Division de première instance statuant sur des requêtes de l'intimé contre les appellants: a) une ordonnance rejetant

under s. 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, for an injunction to restrain the appellants from continuing to make payments under the Plan to the province; and (b) an order dismissing an application for an interim injunction to the same effect in the action for a declaration and injunction. The judgments of the Federal Court of Appeal dismissing the appeals from both of these orders are not in issue in this appeal. In its judgment allowing the appeal from the order of the Trial Division striking out the respondent's statement of claim the Federal Court of Appeal did not refer, at least explicitly, to the respondent's standing and cause of action to obtain the injunctive relief prayed for in the statement of claim. It allowed the appeal and restored the statement of claim on the basis that the respondent had the requisite standing and a reasonable cause of action to seek the declaratory relief.

II

The issue of standing in this appeal, as I conceive it, may be approached by asking the following questions:

1. Does the respondent have a sufficient personal interest in the legality of the federal cost-sharing payments to bring him within the general requirement for standing to challenge an exercise of statutory authority by an action for a declaration or an injunction?
2. If not, does the Court have a discretion to recognize public interest standing in the circumstances of the present case?
3. If the Court does have such a discretion should it be exercised in favour of the respondent?

These questions involve a consideration of the discretionary control over standing to assert a purely public right or interest by an action for a declaration or an injunction that has traditionally vested in the Attorney General and the extent to which that control has been displaced or qualified

une demande soumise par avis de requête introductif d'instance, sur le fondement de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, concluant à une injonction intimant aux appelants de cesser de verser des contributions à la province en application du Régime; b) et à une ordonnance rejetant une demande concluant à une injonction provisoire au même effet, tant dans l'action en jugement déclaratoire que dans la demande d'injonction. Les arrêts de la Cour d'appel fédérale qui ont rejeté les appels formés contre ces deux ordonnances ne sont pas en cause en l'espèce. Dans l'arrêt par lequel elle fait droit à l'appel formé contre l'ordonnance de la Division de première instance radiant les déclarations de l'intimé, la Cour d'appel fédérale ne mentionne pas, du moins expressément, la qualité pour agir de l'intimé ni son droit à l'injonction demandée dans la déclaration. Elle a accueilli l'appel et a rétabli la déclaration, estimant que l'intimé avait qualité pour agir et avait une cause d'action raisonnable pour demander un jugement déclaratoire.

II

La question de la qualité pour agir en l'espèce peut, selon moi, être élucidée à partir des questions suivantes:

1. L'intimé a-t-il un intérêt personnel suffisant dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais pour satisfaire à l'exigence générale en matière de qualité pour contester l'exercice d'un pouvoir légal par une action en jugement déclaratoire ou par une demande d'injonction?
2. Dans la négative, la Cour a-t-elle le pouvoir discrétionnaire de reconnaître l'existence de la qualité pour agir dans l'intérêt public en l'espèce?
3. Si la Cour a ce pouvoir discrétionnaire, devrait-elle l'exercer en faveur de l'intimé?

Ces questions exigent un examen du contrôle discrétionnaire sur la qualité pour agir en justice pour faire valoir un droit ou un intérêt publics par une action en jugement déclaratoire ou par une demande d'injonction, dont traditionnellement jouissait le procureur général, et de la mesure dans

by the judgments of this Court in *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138, *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265, and *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575. More specifically, they involve a consideration of whether the approach to public interest standing reflected in those cases, in which there was a challenge to the constitutionality or operative effect of legislation, applies to a non-constitutional challenge to the statutory authority for administrative action.

In the course of his submissions on the issue of standing counsel for the appellants also raised an issue of justiciability. He contended that the question of provincial compliance with the conditions of federal cost-sharing was not an issue appropriate for determination by a court, but was rather one that should be left to government review and inter-governmental resolution. The respondent contended that the particular questions of provincial non-compliance raised by the statement of claim were questions of law appropriate for judicial determination. Justiciability was held by this Court in *Thorson* to be a central consideration in the exercise of the judicial discretion to recognize public interest standing in certain cases. I propose to consider it in that context.

Finally, before examining the question of standing, something should perhaps be said concerning the assumption underlying the judgments below and the argument in this Court that the issue of standing can be properly determined with final effect in this case as a preliminary matter on a motion to strike. This question, which involves the relationship between standing and the merits of a case, was briefly alluded to by Thurlow C.J., who noted that no objection had been taken to the determination of standing as a preliminary matter, based on the view expressed by Collier J. in *Carota v. Jamieson*, [1977] 1 F.C. 19, at p. 25. There, on a motion to strike under Federal Court Rule

laquelle ce contrôle a été supprimé ou diminué par les arrêts de cette Cour *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265, et *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575. Plus précisément, elles obligent à rechercher si la conception de la qualité pour agir dans l'intérêt public qui se dégage de ces arrêts, où il y avait contestation de la constitutionnalité ou de l'effet d'un texte de loi, s'applique à une contestation autre que constitutionnelle dirigée contre le pouvoir de prendre des mesures administratives que confère la loi.

Au cours de son argumentation sur la question de la qualité pour agir, l'avocat des appelants a aussi soulevé la question de savoir s'il s'agit d'une demande susceptible d'être portée devant les tribunaux. Il soutient qu'il n'est pas approprié qu'un tribunal soit saisi d'un litige sur le respect par une province des conditions d'un programme à frais partagés avec le fédéral, mais que ce serait plutôt là une question qui devrait être laissée à un examen gouvernemental et à une solution inter-gouvernementale. L'intimé fait valoir que les questions particulières sur les manquements de la province que soulève la déclaration sont des questions de droit dont les tribunaux peuvent être saisis. Cette Cour, dans l'arrêt *Thorson*, a jugé que la justiciabilité constituait un élément primordial de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des tribunaux de reconnaître, dans certains cas, qu'il y a qualité pour agir dans l'intérêt public. Je me propose de l'examiner dans ce contexte.

Enfin, avant d'étudier la question de la qualité pour agir, peut-être faudrait-il se prononcer sur la présomption sous-jacente aux décisions d'instance inférieure et à l'argument avancé devant la Cour que la question de la qualité pour agir peut à bon droit faire l'objet d'une décision définitive en l'espèce, en tant qu'exception préliminaire, soulevée par requête en radiation. Cette question, qui met en cause un rapport entre la qualité pour agir et le fond de l'affaire, fait l'objet d'une brève allusion du juge en chef Thurlow, qui note qu'on ne s'est pas opposé à ce qu'une décision soit rendue sur la qualité pour agir, en tant qu'exception préliminaire, fondée sur l'opinion qu'a exprimée le juge

419(1), Collier J. expressed the opinion that the question of standing should not be determined on a preliminary motion of that kind, but should be "the subject of full evidence, argument and deliberation at trial" or at least of "a formal hearing on a point of law, after all relevant facts for determination of that point have been established". The stage of the proceedings at which the issue of standing is best considered had earlier been the subject of comment by this Court in *McNeil, supra*, where, the question of standing to bring an action for a declaration of legislative invalidity having been raised and determined in the courts below as a preliminary matter, Laskin C.J. said at p. 267: "In granting leave, this Court indicated that where, as here, there is an arguable case for according standing, it is preferable to have all the issues in the case, whether going to procedural regularity or propriety or to the merits, decided at the same time. A thoroughgoing examination of the challenged statute could have a bearing in clarifying any disputed question on standing." A similar view was expressed by the House of Lords in *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617. There the question arose in the context of an application for judicial review under R.S.C. Ord. 53, r. 3(5), which required that an applicant have "a sufficient interest in the matter to which the application relates". The members of the House of Lords were of the view that it was necessary to consider the merits of the application in order to determine the matter to which the application related. This question was also considered by the High Court of Australia in *Australian Conservation Foundation Inc. v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257, where the opinion was expressed that it is a matter of judicial discretion, having regard to the particular circumstances of a case, whether to determine the question of standing with final effect as a preliminary matter or to reserve it for consideration on the merits. The Court held that for reasons of cost and convenience the judge had properly exercised that discretion in dealing with the question of standing as a preliminary matter and striking out the statement of claim. Assuming that the question whether an issue of standing to sue

Collier dans l'affaire *Carota c. Jamieson*, [1977] 1 C.F. 19, à la p. 25. Dans cette affaire, saisi d'une requête en radiation sur le fondement de la Règle 419(1) de la Cour fédérale, le juge Collier s'est dit d'avis que la question de la qualité pour agir ne devrait pas être tranchée sur une requête préliminaire de ce genre, mais que cette question devrait «faire l'objet d'une présentation d'une preuve complète, de plaidoiries et de débats, au cours d'une audition» ou, à tout le moins, «d'une audition régulière sur un point de droit après que tous les faits pertinents servant à trancher ce point en litige auraient été établis». La question de savoir à quel stade de la procédure il est préférable de statuer sur la qualité pour agir a déjà fait l'objet de commentaires de cette Cour dans l'arrêt *McNeil*, précité; la question de la qualité pour intenter une action en jugement déclaratoire d'invalidité d'une loi qui y était soulevée, a été tranchée par les instances inférieures en tant qu'exception préliminaire et le juge en chef Laskin a dit, à la p. 267: «En accordant l'autorisation, cette Cour a indiqué que lorsqu'il y a, comme en l'espèce, des arguments valables pour reconnaître la qualité pour agir, il vaut mieux statuer en même temps sur tous les points soulevés, qu'ils portent sur la régularité ou la justesse de la procédure ou sur le fond du litige. Un examen approfondi de la loi contestée pourrait aider à éclaircir la question soulevée sur la qualité pour agir.» La Chambre des lords a exprimé une opinion semblable dans son arrêt *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617. La question s'est posée dans le cadre d'une demande d'examen judiciaire en vertu des R.S.C. Ord. 53, r. 3(5), qui requerrait que le demandeur ait [TRADUCTION] «un intérêt suffisant dans l'objet visé par la demande». Les membres de la Chambre des lords ont été d'avis qu'il était nécessaire de statuer sur le fond de la demande pour pouvoir déterminer l'objet visé par la demande. La Haute Cour d'Australie a aussi examiné cette question dans l'affaire *Australian Conservation Foundation Inc. v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257, où elle a exprimé l'opinion que relevait du pouvoir discrétionnaire du tribunal, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, la question de

may be properly determined as a preliminary matter in a particular case is one which a court should consider, whether or not it has been raised by the parties, I agree with the view expressed in the *Australian Conservation Foundation* case. It depends on the nature of the issues raised and whether the court has sufficient material before it, in the way of allegations of fact, considerations of law, and argument, for a proper understanding at a preliminary stage of the nature of the interest asserted. In my opinion the present case is one in which the question of standing can be properly determined on a motion to strike. The nature of the respondent's interest in the substantive issues raised by his action is sufficiently clearly established by the allegations and contentions in the statement of claim and the statutory and contractual provisions relied on without the need of evidence or full argument on the merits.

III

I turn to the question whether the respondent has a sufficient personal interest in the legality of the federal cost-sharing payments to bring him within the general requirement for standing to challenge an exercise of statutory authority by an action for a declaration or an injunction. The nature of the interest required by a private individual for standing to sue for declaratory or injunctive relief where, as in the present case, a question of public right or interest is raised, has been defined with reference to the role of the Attorney General as the guardian of public rights. Only the Attorney General has traditionally been regarded as having standing to assert a purely public right or interest by the institution of proceedings for declaratory or injunctive relief of his

savoir s'il fallait rendre une décision définitive sur la question de la qualité pour agir, en tant qu'exception préliminaire, ou s'il fallait attendre et statuer sur ce point en même temps qu'on statuait sur le fond. La cour a jugé que pour des raisons d'économie et de commodité le juge avait eu raison d'exercer ce pouvoir discrétionnaire en considérant l'absence de qualité pour agir comme une exception préliminaire et en radiant la déclaration. Présument que la question de savoir s'il peut être statué sur la qualité pour agir au stade de l'exception préliminaire dans une espèce donnée est une question qu'un tribunal doit examiner, qu'elle ait ou non été soulevée par les parties, je partage l'opinion exprimée dans l'arrêt *Australian Conservation Foundation*. Cela dépend de la nature des points litigieux et de savoir si le dossier dont la cour est saisie, les énoncés des faits et du droit, et les arguments invoqués sont suffisants pour lui permettre de bien comprendre, au stade de l'exception préliminaire, la nature de l'intérêt invoqué. À mon avis, en l'espèce, il est approprié de statuer sur la qualité pour agir au stade de la requête en radiation. La nature de l'intérêt de l'intimé dans les questions de fond que soulève son action est suffisamment établie par les allégations de la déclaration et les dispositions légales et contractuelles invoquées pour qu'il ne soit pas nécessaire de produire des preuves ni qu'il y ait débat sur le fond.

III

J'en viens maintenant à la question de savoir si l'intimé a un intérêt personnel suffisant dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais pour satisfaire aux conditions générales qui lui donneraient qualité pour contester l'exercice d'un pouvoir légal, au moyen d'une action en jugement déclaratoire ou d'une demande d'injonction. La nature de l'intérêt requis pour qu'un particulier puisse avoir qualité pour demander un jugement déclaratoire ou une injonction lorsque, comme en l'espèce, un droit ou un intérêt publics sont en cause, a été définie par rapport au rôle du procureur général en tant que protecteur des droits publics. Seul le procureur général, estime-t-on traditionnellement, a qualité pour faire valoir un droit ou un intérêt publics en entamant

own motion or on the relation of another person. His exercise of discretion as to whether or not to give his consent to relator proceedings is not reviewable by the courts. See *London County Council v. Attorney-General*, [1902] A.C. 165, and *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435. In such a case a private individual may not sue for declaratory or injunctive relief without the consent of the Attorney General unless he can show what amounts to a sufficient private or personal interest in the subject matter of the proceedings. It is in this sense that I have referred to the discretionary control of the Attorney General over public interest standing. *Thorson, McNeil* and *Borowski* represent a departure from or exception to that general rule, but before considering their application in the present case it is necessary to consider whether the respondent has a sufficient interest in the legality of the federal cost-sharing payments to bring him within the general rule.

The general rule was laid down in cases involving the private action for public nuisance but it has been applied in a variety of public law contexts where an issue of public right or interest has been raised. The statement of the rule that has been most often cited is that of Buckley J. in *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109, in which the issue was whether the plaintiff, a private individual, could bring an action, without the consent of the Attorney General, for an injunction to restrain a public authority from erecting an obstruction in an open space that interfered with the access of light to the windows of the plaintiff's property. The case involved the public right to the open space and the private right to access of light to private property. It was held that the plaintiff could sue without joining the Attorney General because, although the right to the open space was a public right, the plaintiff sought to restrain an interference with his private right to access of light to his property, and he also suffered special damage peculiar to himself from the interference with the public right. Buckley J. stated the rule as follows at p. 114:

des procédures pour obtenir un jugement déclaratoire ou une injonction, de son propre chef ou à l'instigation d'un tiers. L'exercice de son pouvoir discrétionnaire de consentir ou non à ce qu'un tiers intente une action échappe à tout contrôle judiciaire. Voir les arrêts *London County Council v. Attorney-General*, [1902] A.C. 165, et *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435. Dans un cas de ce genre, un particulier ne peut demander un jugement déclaratoire ou une injonction sans le consentement du procureur général, à moins qu'il puisse démontrer l'équivalent d'un intérêt personnel ou particulier suffisant dans l'objet de l'action. C'est en ce sens que j'ai parlé du contrôle discrétionnaire du procureur général sur l'intérêt pour agir en matière d'intérêt public. Les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski* s'écartent de cette règle générale ou y font exception, mais avant d'examiner s'ils s'appliquent en l'espèce, il est nécessaire de rechercher si l'intimé a un intérêt suffisant dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais pour satisfaire à la règle générale.

La règle générale a été énoncée dans des décisions sur les actions que des particuliers intentaient pour nuisance publique, mais elle a été appliquée dans divers contextes de droit public mettant en cause un droit ou un intérêt publics. L'énoncé de la règle le plus souvent cité est celui du juge Buckley dans l'affaire *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109, où il fallait décider si le demandeur, un particulier, pouvait intenter une action, sans le consentement du procureur général, afin d'obtenir une injonction qui interdirait aux pouvoirs publics d'ériger, dans un espace ouvert, une construction qui empêcherait la lumière d'atteindre les fenêtres de la propriété du demandeur. L'affaire mettait en cause le droit public aux espaces ouverts et le droit privé à la lumière qui se rattache à la propriété privée. Il a été jugé que le demandeur pouvait agir sans joindre son action à celle du procureur général parce que, quoique le droit à un espace ouvert ait été un droit public, le demandeur voulait faire cesser une atteinte à son droit privé relatif à la lumière sur sa propriété et aussi parce qu'il subissait un dommage spécial qui lui était propre du fait de cette atteinte à ce droit public. Le juge Buckley énonce la règle en ces termes, à la p. 114:

A plaintiff can sue without joining the Attorney-General in two cases: first, where the interference with the public right is such that some private right of his is at the same time interfered with (e.g., where an obstruction is so placed in a highway that the owner of the premises abutting upon the highway is specially affected by reason that the obstruction interferes with his private right to access from and to his premises to and from the highway); and, secondly, where no private right is interfered with, but the plaintiff, in respect of his public right, suffers special damage peculiar to himself from the interference with the public right.

That statement has been treated as an authoritative expression of the rule and applied on several occasions to actions for a declaration as well as actions for an injunction, most notably by the House of Lords in *London Passenger Transport Board v. Moscrop*, [1942] A.C. 332, and *Gouriet*, *supra*. Examples of its application in Canada to cases involving issues of statutory authority are the judgments of the Ontario Court of Appeal in *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309, and *Rosenberg v. Grand River Conservation Authority* (1976), 69 D.L.R. (3d) 384. While the authority of the rule is well established the precise nature of the two exceptions stated by Buckley J.—interference with a private right and special damage peculiar to oneself—has been the subject of a variety of commentary and expression. The “private right” referred to by Buckley J. has been said to be “a right the invasion of which gives rise to an actionable wrong within the categories of private law, for example, a breach of contract or trust or the commission of a tort”: S. M. Thio, *Locus Standi and Judicial Review* (1971), p. 161. It has also been observed that the exception for private rights applies not only to common law rights but to a right created by statute for the benefit of a plaintiff: I. Zamir, *The Declaratory Judgment* (1962), p. 269. The nature of the interest reflected by the words “special damage peculiar to himself” in the second exception in *Boyce* has been variously characterized in the cases. For a convenient reference to the conflicting meanings given to these words in the private action for public nuisance see T. A. Cromwell, *Locus Standi: A Commentary on the Law of Standing in Canada* (1986), pp. 24-27. In *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] S.C.R. 331,

[TRADUCTION] Un demandeur peut agir en justice sans se joindre au procureur général dans deux cas: premièrement, lorsque l’atteinte au droit public est aussi une atteinte à un droit privé dont il est titulaire (par ex., lorsqu’une obstruction sur la voie publique est placée de telle sorte que le propriétaire d’un immeuble donnant sur la voie publique est particulièrement affecté parce que l’obstruction porte atteinte à son droit privé d’accès à ses locaux); et, deuxièmement, lorsqu’il n’y a pas atteinte à un droit privé, mais que le demandeur, relativement à son droit public, subi un dommage spécial qui lui est propre du fait de l’atteinte au droit public.

Ce passage a été considéré comme une expression de la règle faisant autorité et a été appliqué à plusieurs occasions aux actions en jugement déclaratoire aussi bien qu’aux demandes d’injonction, plus particulièrement par la Chambre des lords dans ses arrêts *London Passenger Transport Board v. Moscrop*, [1942] A.C. 332, et *Gouriet*, précité. Comme exemple de son application au Canada à des questions relatives à un pouvoir accordé par la loi, il y a les arrêts de la Cour d’appel de l’Ontario *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309, et *Rosenberg v. Grand River Conservation Authority* (1976), 69 D.L.R. (3d) 384. S’il est bien établi que la règle fait autorité, la nature précise des deux exceptions faites par le juge Buckley—l’atteinte à un droit privé et le dommage spécial, propre au poursuivant—a fait l’objet de commentaires et d’énoncés divers. Le «droit privé» dont parle le juge Buckley a été considéré comme [TRADUCTION] «un droit qui, lorsqu’on y porte atteinte, ouvre un recours fondé sur les catégories du droit privé, par exemple en inexécution d’une obligation contractuelle ou fiduciaire, ou fondé sur un délit civil»: S. M. Thio, *Locus Standi and Judicial Review* (1971), à la p. 161. On a aussi fait observer que l’exception des droits privés s’applique non seulement aux droits que confère la *common law*, mais aussi à un droit créé par la loi au profit du demandeur: I. Zamir, *The Declaratory Judgment* (1962), à la p. 269. La nature de l’intérêt qui se dégage des termes «dommage spécial qui lui est propre» dans la seconde exception de la décision *Boyce* a été diversement qualifiée par la jurisprudence. Sur les sens contradictoires donnés à ces termes ouvrant un recours privé pour nuisance publique, voir T. A. Cromwell, *Locus Standi: A Commentary on the Law of*

which was considered by this Court in *Thorson*, Duff J. referred to the general rule as follows at p. 337: "An individual, for example, has no status to maintain an action restraining a wrongful violation of a public right unless he is exceptionally prejudiced by the wrongful act." In *Cowan*, *supra*, in which the standing requirement laid down in *Boyce* was applied by the Ontario Court of Appeal to an action for declaratory and injunctive relief alleging that the Canadian Broadcasting Corporation had exceeded its statutory authority by operating a French language broadcasting station, Schroeder J.A. said at p. 311:

A plaintiff, in attempting to restrain, control or confine within proper limits, the act of a public or quasi-public body which affects the public generally, is an outsider unless he has sustained special damage or can show that he has some "special interest, private interest, or sufficient interest". These are terms which are found in the law of nuisance but they have been introduced into cases which also involve an alleged lack of authority. Therefore, in an action where it is alleged that a public or quasi-public body has exceeded or abused its authority in such a manner as to affect the public, whether a nuisance be involved or not, the right of the individual to bring the action will accrue as it accrues in cases of nuisance on proof that he is more particularly affected than other people.

In *Australian Conservation Foundation*, *supra*, in which the High Court of Australia applied the rule in *Boyce* to deny public interest standing to challenge the validity of administrative procedures respecting a requirement for an environmental impact statement, Gibbs J., at p. 268, made the following observations concerning the meaning to be given to the words "special damage peculiar to himself" in *Boyce*:

Although the general rule is clear, the formulation of the exceptions to it which Buckley J. made in *Boyce v Paddington Borough Council* is not altogether satisfactory. Indeed the words which he used are apt to be misleading. His reference to "special damage" cannot be limited to actual pecuniary loss, and the words "peculiar to himself" do not mean that the plaintiff, and no one else, must have suffered damage. However, the expres-

Standing in Canada (1986), aux pp. 24 à 27. Dans l'arrêt *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] R.C.S. 331, que cette Cour examine dans son arrêt *Thorson*, le juge Duff se réfère à la règle générale comme il suit, à la p. 337: [TRADUCTION] «Ainsi, un particulier n'a pas qualité pour intenter une action à l'encontre d'une violation d'un droit public, à moins qu'il ne subisse un préjudice exceptionnel». Dans l'arrêt *Cowan*, précité, où la Cour d'appel de l'Ontario a appliqué l'exigence relative à la qualité pour agir, énoncée dans l'arrêt *Boyce*, à une action en jugement déclaratoire et injonction, alléguant que la Société Radio-Canada outrepassait son pouvoir légal en exploitant une station de radiodiffusion en langue française, le juge Schroeder dit, à la p. 311:

[TRADUCTION] Le demandeur qui tente de limiter, de contrôler ou de confiner dans des limites appropriées l'acte d'un organisme public ou quasi public qui touche le public en général, est irrecevable à moins qu'il n'ait subi un dommage spécial ou qu'il puisse démontrer qu'il a un «intérêt spécial, un intérêt privé ou un intérêt suffisant». Ce sont là les termes qu'on retrouve dans le droit des nuisances, mais ils ont été introduits dans des décisions statuant sur une absence prétendue de pouvoir. Par conséquent, dans une action où l'on conclut qu'un organisme public ou quasi public commet un excès ou un abus de pouvoir qui porte atteinte au public, qu'une nuisance soit en cause ou non, le droit de l'individu d'intenter une action sera reconnu, comme il l'est dans les affaires de nuisance, sur preuve qu'il est lésé plus particulièrement que d'autres.

Dans l'affaire *Australian Conservation Foundation*, précitée, où la Haute Cour d'Australie a appliqué la règle de l'arrêt *Boyce* pour refuser qualité pour agir dans l'intérêt public et contester la validité de certaines procédures administratives exigeant un exposé des répercussions environnementales, le juge Gibbs fait, à la p. 268, les observations suivantes sur le sens des termes «dommage spécial qui lui est propre» de l'arrêt *Boyce*:

[TRADUCTION] Certes la règle générale est claire, mais la formulation des exceptions qu'en donne le juge Buckley dans l'affaire *Boyce v Paddington Borough Council* n'est pas parfaitement satisfaisante. Et même, les termes qu'il a utilisés sont susceptibles d'être mal interprétés. Son allusion à un «dommage spécial» ne saurait être limitée au seul dommage réellement pécuniaire et les termes «qui lui est propre» ne signifient pas

sion "special damage peculiar to himself", in my opinion should be regarded as equivalent in meaning to "have a special interest in the subject matter of the action".

In *Borowski, supra*, Laskin C.J., dissenting, referred to the general rule as follows at p. 578: "Unless the legislation itself provides for a challenge to its meaning or application or validity by any citizen or taxpayer, the prevailing policy is that a challenger must show some special interest in the operation of the legislation beyond the general interest that is common to all members of the relevant society."

The precise nature of the respondent's interest in the legality of the federal cost-sharing payments is not easy to characterize in terms of the general rule. The respondent sues as a person in need within the meaning of the Plan who claims to have been prejudiced by the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings to which the federal cost-sharing payments are made subject by the Plan. He alleges the prejudice caused by the deduction from his monthly social allowance payment of an amount to repay an overpayment of allowance, which he contends was caused by administrative error. Counsel for the appellants conceded that the deduction reduced the amount of the respondent's monthly social allowance payment below that required to meet the cost of basic requirements or necessities. The respondent alleges the further prejudice arising from the fact that he remains indebted for the municipal assistance which he received prior to qualifying for social allowance. Although the Plan was enacted for the benefit of persons in need it does not confer any rights on such persons; their entitlement to assistance arises under the provincial legislation. Nor can the federal cost-sharing payments be said to affect such entitlement directly. The respondent contends, however, that the continued payment of the federal contributions, despite the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan, is in effect a cause of such non-compliance and the resulting prejudice to the respondent. He argues that it is the federal failure to insist on provincial compliance with the conditions and

que le demandeur, et nul autre, doit avoir subi ce dommage. L'expression «dommage spécial qui lui est propre», à mon avis, devrait être considérée comme équivalant, quant à son sens, à «avoir un intérêt particulier dans l'objet de la demande».

Dans l'arrêt *Borowski*, précité, le juge en chef Laskin, dissident, se réfère à la règle générale, à la p. 578: «À moins que la loi elle-même ne permette à un citoyen ou un contribuable de contester sa portée, son application ou sa validité, la politique dominante veut que celui qui conteste la loi établisse quant à l'application de la loi, qu'il a un intérêt particulier plus grand que l'intérêt général de chaque individu dans un groupe donné.»

La nature précise de l'intérêt de l'intimé dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais n'est pas facile à qualifier par rapport à la règle générale. L'intimé agit à titre de personne nécessiteuse aux termes du Régime, prétendant avoir subi un préjudice parce que la province n'a pas respecté les conditions et engagements auxquels les versements fédéraux en question sont assujettis par le Régime. Il conclut à un préjudice que lui causerait la déduction de sa prestation mensuelle d'aide sociale, le remboursement d'un trop-perçu qui, soutient-il, résulte d'une erreur administrative. L'avocat des appelants concède que la déduction a réduit les paiements de prestations sociales mensuelles de l'intimé en deçà de ce qui est requis pour satisfaire à son minimum vital. L'intimé allègue un autre préjudice du fait qu'il demeure débiteur de l'assistance municipale reçue avant d'être admissible à l'assistance sociale. Bien que le Régime ait été adopté pour aider les personnes nécessiteuses, il ne leur confère aucun droit; leur droit à l'assistance naît en vertu de la législation provinciale. On ne peut dire non plus que les versements fédéraux au titre du partage des frais portent atteinte directement à ce droit. L'intimé soutient cependant que le maintien des contributions fédérales, malgré le prétendu non-respect par la province des conditions et engagements imposés par le Régime, constitue en fait une cause de ce non-respect et du préjudice qu'il subit. Il fait valoir que, parce que le fédéral n'a pas insisté pour que la province respecte les conditions et engagements en question, cela permet à la province de continuer de ne pas les respecter ou

undertakings imposed by the Plan that permits or encourages such continued non-compliance by the province. What the respondent seeks by a declaration that the federal payments are illegal and an injunction to stop them is to compel the province to comply with the conditions and undertakings imposed by the Plan.

Counsel for the appellants contended that there was an insufficient "nexus" between the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan and the alleged illegality of the federal payments to satisfy the general requirement for standing to bring an action for a declaration. The term "nexus" was apparently borrowed from American cases on standing to which we were referred in the course of argument. As formulated in *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968), a case of taxpayer's standing to challenge the constitutionality of federal public expenditure, the nexus requirement has a two-fold aspect of a special nature based on particular features of the American Constitution. The term "nexus" is used in a more general sense in other cases, such as *Linda R. S. v. Richard D.*, 410 U.S. 614 (1973), to refer to the causative relationship that must exist between the injury or prejudice complained of and the action attacked. The action attacked must have been a cause of the injury or prejudice complained of, and the plaintiff must have a personal stake in the outcome of the litigation—that is, stand to benefit in his personal interests from the relief sought. It is in this general sense that I understood counsel for the appellants to use the word "nexus". The American requirement of "nexus" or "directness", as it is sometimes referred to (cf. *Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951), per Frankfurter J. at pp. 152-53), stems from the special constitutional requirement of case or controversy for federal jurisdiction under Article III of the Constitution, and for this reason the American cases on standing must be treated with some caution. I am of the opinion, however, that a similar requirement of directness or causal relationship between the alleged prejudice or grievance and the challenged action is implicit in the notions of interference with private right and special damage. I note that Thio, op. cit., pp. 5-6, refers to

l'encourage en ce sens. Ce que l'intimé recherche par un jugement déclaratoire portant que les versements fédéraux sont illégaux et par l'injonction pour les interrompre, c'est de forcer la province à respecter les conditions et engagements imposés par le Régime.

L'avocat des appelants soutient qu'il n'y a pas de «lien» suffisant entre le prétendu non-respect par la province des conditions et engagements imposés par le Régime et la prétendue illégalité des versements fédéraux pour satisfaire à l'exigence générale relative à la qualité pour demander un jugement déclaratoire. Le terme «lien» a apparemment été emprunté à la jurisprudence américaine sur la qualité pour agir à laquelle on nous a référés au cours du débat. Telle que formulée dans l'affaire *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968), une affaire concernant la qualité d'un contribuable pour contester la constitutionnalité de certaines dépenses publiques fédérales, l'exigence d'un lien comporte deux aspects, d'une nature spéciale, fondés sur les caractéristiques particulières de la Constitution américaine. Le terme «lien» est employé dans un sens plus général dans d'autres affaires, telle *Linda R. S. v. Richard D.*, 410 U.S. 614 (1973), où il renvoie au rapport causal qui doit exister entre le préjudice ou le dommage dont on se plaint et l'acte contesté. L'acte contesté doit avoir été la cause du dommage ou du préjudice dont on se plaint et le demandeur doit être personnellement intéressé dans l'issue de la cause—c'est-à-dire, être en situation de profiter personnellement du redressement demandé. C'est en ce sens général que j'entends le terme «lien» dont fait usage l'avocat des appelants. La nécessité, aux États-Unis, d'un «lien» ou [TRADUCTION] «rapport direct», comme on le qualifie parfois (cf. *Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951), le juge Frankfurter, aux pp. 152 et 153), découle d'une exigence constitutionnelle particulière dans les affaires ou controverses relatives à la compétence fédérale conférée par l'article III de la Constitution, et, pour cette raison, la jurisprudence américaine sur la qualité pour agir doit être considérée avec une certaine prudence. Je suis néanmoins d'avis qu'une exigence similaire, d'un rapport direct ou causal entre le prétendu

the general requirement for standing in administrative law as being that of a "direct, personal interest". In *Australian Conservation Foundation, supra*, Gibbs J., referring to the general rule, stated the requirement of a personal stake in the outcome of the litigation as follows at p. 270:

A person is not interested within the meaning of the rule, unless he is likely to gain some advantage, other than the satisfaction of righting a wrong, upholding a principle or winning a contest, if his action succeeds or to suffer some disadvantage, other than a sense of grievance or a debt for costs, if his action fails.

There is no doubt that the respondent has a direct, personal interest in the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan. A declaration that the federal cost-sharing payments are illegal would necessarily involve a finding that the province had failed to comply with the conditions and undertakings imposed by the Plan, but this would not affect the validity of the provincial legislative provisions about which complaint is made. Cf. *Re Lofstrom and Murphy* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.) See also *LeBlanc v. City of Transcona*, [1974] S.C.R. 1261, *per* Spence J. at p. 1268. It cannot be asserted for a certainty that the province would feel compelled by such a finding to change the offending legislative provisions. The effect on provincial action of a declaration that the federal payments are illegal and even an injunction to stop them is also necessarily a matter of speculation. For a somewhat analogous relationship between the prejudice suffered and the action attacked that was held to be too speculative for standing see *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26 (1976). Although I have experienced some difficulty on this question, I am on balance of the view that the relationship between the prejudice allegedly caused to the respondent by the provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan and the alleged illegality of the federal pay-

préjudice ou le grief et l'acte contesté, est implicite dans les notions d'atteinte à un droit privé et de dommage spécial. Je note que Thio, *op. cit.*, aux pp. 5 et 6, mentionne que l'exigence générale en matière de qualité pour agir en droit administratif vise un [TRADUCTION] «intérêt personnel, direct». Dans l'affaire *Australian Conservation Foundation*, précitée, le juge Gibbs, parlant de la règle générale, décrit l'exigence d'un intérêt personnel dans l'issue du litige, à la p. 270:

[TRADUCTION] Une personne n'est pas intéressée au sens de la règle, à moins qu'elle soit susceptible de gagner quelque avantage, autre que la satisfaction de redresser une injustice, de faire triompher un principe ou d'avoir gain de cause, si son action est accueillie, ou de subir quelque désavantage, autre que celui d'entretenir un grief ou d'être débiteur des dépens, si elle est déboutée.

Il ne fait pas de doute que l'intimé a un intérêt direct et personnel dans le prétendu non-respect, par la province, des conditions et engagements imposés par le Régime. Un jugement déclaratoire portant que les versements fédéraux au titre du partage des frais sont illégaux entraînerait nécessairement la constatation que la province ne les a pas respectés, mais cela laisserait intacte la validité des dispositions législatives provinciales dont on se plaint. Cf. *Re Lofstrom and Murphy* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.) Voir aussi *LeBlanc c. Ville de Transcona*, [1974] R.C.S. 1261, le juge Spence, à la p. 1268. On ne peut affirmer avec certitude que la province se sentirait en conséquence obligée de modifier les dispositions législatives irrégulières. L'effet, sur l'action provinciale, d'un jugement déclaratoire portant que les paiements fédéraux sont illégaux et même l'injonction qui ordonnerait de les interrompre sont aussi, nécessairement, affaire de conjecture. Pour un rapport assez analogue entre le préjudice subi et l'acte contesté jugé par trop hypothétique pour donner qualité pour agir, voir l'affaire *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26 (1976). J'ai éprouvé, il est vrai, quelques difficultés à résoudre cette question, mais, tout bien pesé, je suis d'avis néanmoins que le rapport entre le préjudice prétendument causé à l'intimé par le non-respect provincial des conditions et engagements imposés par le Régime et la prétendue

ments is too indirect, remote or speculative to be a sufficient causative relationship for standing under the general rule. The respondent must therefore in my opinion rely for standing on what is essentially a public interest in the legality of the federal cost-sharing payments, albeit that of a particular class of the public defined by the Plan as persons in need. It is accordingly necessary to consider whether the respondent should be recognized as having standing, as a matter of judicial discretion, by application of the principle or approach reflected in the decisions of this Court in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski*.

IV

Opinion has differed as to the scope and implications of what was held by this Court in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski*. The two questions that are particularly relevant to the issue of standing in this appeal may be summarized as follows: (a) Does the approach to public interest standing in those cases apply to a non-constitutional challenge to the statutory authority for administrative action; and (b) As a result of what was said in those cases about *MacIlreith v. Hart* (1908), 39 S.C.R. 657, in which this Court affirmed the standing of a municipal ratepayer to challenge the legality of municipal expenditure, does the principle of that case apply by analogy to a challenge to the legality of federal public expenditure?

In the Federal Court of Appeal, Thurlow C.J. appears to have relied particularly on *MacIlreith v. Hart* and generally on the approach reflected in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* for his conclusion that the respondent should be recognized as having standing, as a matter of judicial discretion. In one passage of his reasons, which I quote below, there is possibly a suggestion that he may have considered the respondent to have a sufficient personal interest in the legality of the federal payments for standing, but I read his reasons as a whole as basing standing in this case on what is essentially a public interest. In his analysis of the issue of reasonable cause of action, which he undertook

illégalité des versements fédéraux est trop indirect, éloigné ou conjectural pour constituer un rapport causal suffisant pour conférer qualité en vertu de la règle générale. L'intimé doit donc, à mon avis, se rabattre, pour avoir qualité, sur ce qui est essentiellement un intérêt public dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais, l'intérêt d'une catégorie particulière du public il est vrai, définie par le Régime comme étant celle des personnes nécessiteuses. Il est par conséquent nécessaire de rechercher si l'intimé devrait se voir investi de la qualité pour agir, en vertu du pouvoir discrétionnaire du tribunal, par une application du principe ou de la conception exposé dans nos arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*.

IV

Les opinions diffèrent sur la portée et les incidences qu'auraient les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*. Les deux questions particulièrement pertinentes en matière de qualité pour agir en l'espèce peuvent être résumées ainsi: a) la conception de la qualité pour agir dans l'intérêt public dans ces arrêts s'applique-t-elle à une contestation non constitutionnelle d'un pouvoir administratif accordé par la loi? b) et, par suite de ce qui a été dit dans ces arrêts au sujet de l'arrêt *MacIlreith v. Hart* (1908), 39 R.C.S. 657, où cette Cour avait confirmé qu'un contribuable municipal avait qualité pour contester la légalité d'une dépense municipale, le principe dégagé dans cet arrêt s'applique-t-il par analogie à une contestation de la légalité d'une dépense publique fédérale?

En Cour d'appel fédérale, le juge en chef Thurlow paraît s'être appuyé particulièrement sur l'arrêt *MacIlreith v. Hart* et, en général, sur la conception que traduisent les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* pour conclure que le tribunal, exerçant son pouvoir discrétionnaire, devrait reconnaître à l'intimé qualité pour agir. Dans un passage de ses motifs, cité ci-après, il paraît laisser entendre qu'il aurait estimé que l'intimé a un intérêt personnel suffisant dans la légalité des versements fédéraux pour avoir qualité, mais j'interprète globalement ses motifs comme fondant la qualité pour agir en l'espèce sur ce qui est essentiellement un intérêt public. Dans son analyse de la question de

first and which perhaps unavoidably overlapped with his discussion of standing, he referred to the present case as one falling directly within the class of *MacIlreith v. Hart*. He was referring there to the distinction noted by Laskin C.J. in his dissenting judgment in *Borowski*, which I also quote below, between an issue of the legality of federal or provincial public expenditure arising incidentally to an issue of the constitutionality of legislation and such an issue arising “*per se*”. After saying at p. 525 that *MacIlreith v. Hart* varied from the present case “only in that it is a federal expenditure which is alleged to be illegal and in that the appellant does not assert standing as a taxpayer”, Thurlow C.J. made the following statements at p. 526, which although made with reference to the issue of reasonable cause of action, suggest, I think, the nature of the interest which he considered sufficient for standing in this case: “Once it is accepted for the purposes of this appeal that the allegations of the statement of claim are true, and it is not inconceivable that they may be true, one may at once wonder how the citizenry can put a stop to such illegal action otherwise than by the declaration of a court of competent jurisdiction”; and “What is at stake is the right of the citizens of Canada to have the Consolidated Revenue Fund of Canada applied in accordance with the law.” Referring explicitly to the issue of standing in the light of the judgments of this Court in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski*, Thurlow C.J. expressed his conclusion in the following passages of his reasons for judgment at pp. 527-28

In such circumstances one may wonder why the law should prevent a person who is one of the class of intended beneficiaries of the *Canada Assistance Plan* and who alleges that he is not getting the standard of assistance it intends because Manitoba does not provide it, from bringing an action to have the issue of the legality of payments to Manitoba under the Act resolved. In seeking to maintain this action he is by no means a mere busybody and it seems to me that his interest in having the matter determined is at least as strong as that of the respondent in the *Borowski* case.

la cause d'action raisonnable, à laquelle il procède en premier lieu et qui, peut-être inévitablement, chevauche son analyse de la qualité pour agir, il considère l'espèce comme une espèce relevant directement de la catégorie de l'affaire *MacIlreith v. Hart*. Il se réfère à cet égard à la distinction faite par le juge en chef Laskin, dans son opinion dissidente dans l'affaire *Borowski*, aussi citée ci-après, entre un litige sur la légalité d'une dépense publique fédérale ou provinciale qui se pose accessoirement à une contestation de la constitutionnalité d'une loi et un tel litige existant «en soi». Après avoir dit, à la p. 525, que l'affaire *MacIlreith v. Hart* s'apparentait à l'espèce, «les seules différences étant que c'est une dépense fédérale qui est censée être illégale et que l'appelant ne prétend pas fonder sa qualité pour agir sur son statut de contribuable», le juge en chef Thurlow fait, à la p. 526, les déclarations suivantes qui, quoique se rapportant à la question de cause d'action raisonnable, donnent, je pense, une indication de la nature de l'intérêt qu'il juge suffisant pour avoir qualité pour agir en l'espèce: «Étant admis pour les fins du présent appel que les allégations de la déclaration sont véridiques, et il n'est pas inconcevable qu'elles puissent l'être, on peut immédiatement se demander comment la population peut mettre un frein à cette illégalité autrement que par le biais d'un jugement déclaratoire d'une cour qui a juridiction en la matière»; et «Ce qui est en jeu est le droit des citoyens canadiens d'exiger que le Fonds du revenu consolidé du Canada soit utilisé en conformité avec la loi.» Se référant expressément à la qualité pour agir, dans l'optique des arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, le juge en chef Thurlow conclut, dans les passages suivants des motifs de son arrêt, aux pp. 527 et 528 respectivement:

Dans ces circonstances, on peut se demander pourquoi la loi empêcherait une personne qui fait partie de la catégorie des bénéficiaires du *Régime d'assistance publique du Canada* et qui allègue qu'elle n'obtient pas l'aide qui y est prévue parce que le Manitoba ne la lui fournit pas, d'intenter une action pour faire statuer sur la question de la légalité des paiements faits au Manitoba en vertu de la Loi. En tentant de poursuivre son action, l'appelant n'est d'aucune façon un simple trouble-fête et il me semble qu'il a le droit de faire trancher la question tout autant que l'intimé dans l'affaire *Borowski*.

The issue here is not like any of these. It is not so striking as any of them. Even so, it seems to me to be one of sufficient importance that in the interest of the appellant, of the class of persons intended to have the benefit of the Plan and of the public in general the appellant should be allowed to raise it.

Heald J., dissenting, was of the view that the respondent did not have a sufficient personal interest in the legality of the federal cost-sharing payments and that he did not fall within the public interest exception recognized by *Thorson, McNeil* and *Borowski* because, in his view, the principle affirmed in those cases applied to an issue of legislative validity and not to a non-constitutional issue of administrative validity, as in the present case. As he put it at pp. 534-35: "As I perceive the test above enunciated in the *Thorson, McNeil* and *Borowski* cases, *supra*, status is to be accorded only in actions where a declaration of invalidity is sought in respect of certain legislation. The case at bar is not such a case. The declaration herein sought, as stated *supra*, relates to the validity of administrative action"

In *Borowski*, Martland J., delivering the judgment of the majority, summed up what *Thorson* and *McNeil* stood for as follows at p. 598:

I interpret these cases as deciding that to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court.

I take that to be an indication that the Court was not purporting in *Thorson, McNeil* and *Borowski* to lay down a rule or principle respecting public interest standing that extended beyond a challenge to the constitutionality of legislation. In *Thorson* and *McNeil* the challenge was to the constitutionality of federal and provincial legislation respectively. In *Borowski*, the substantive question raised by the action for a declaration was whether the abortion provisions of the *Criminal*

La présente question ne ressemble à aucun de ces cas. Elle n'est pas aussi frappante. Il me semble néanmoins qu'elle est suffisamment importante et que, dans l'intérêt de l'appellant et de la catégorie des personnes qui sont censées bénéficier du Régime et dans celui du public en général, l'appellant devrait être autorisé à soulever cette question.

Le juge Heald, dissident, était d'avis que l'intimé n'a pas d'intérêt personnel suffisant dans la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais et qu'il ne saurait profiter de l'exception d'intérêt public reconnue par les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski* parce que, à son avis, le principe qu'affirment ces arrêts s'applique quand il s'agit de la validité d'une loi et non quand il s'agit de la question non constitutionnelle de la légalité administrative, comme en l'espèce. Comme il le dit, aux pp. 534 et 535: «Si je comprends bien ce critère, énoncé dans les affaires *Thorson, McNeil* et *Borowski*, précitées, la qualité pour agir ne doit être reconnue que dans les actions visant à faire déclarer une loi nulle. Il n'en est pas ainsi du présent cas. Le jugement déclaratoire demandé en l'espèce, comme il a déjà été dit, porte sur la validité d'un acte administratif . . . »

Dans l'arrêt *Borowski*, le juge Martland, au nom de la majorité, résume la règle qu'énoncent les arrêts *Thorson* et *McNeil*, à la p. 598:

Selon mon interprétation, ces arrêts décident que pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

J'y vois une indication que, dans les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski*, la Cour ne cherchait pas à énoncer une règle ou un principe sur la qualité pour agir dans l'intérêt public applicable à des cas autres que ceux soulevant la constitutionnalité d'une loi. Dans les affaires *Thorson* et *McNeil*, on contestait la constitutionnalité d'une loi fédérale et d'une loi provinciale respectivement. Dans l'affaire *Borowski*, la question de fond soulevée dans l'action en jugement déclaratoire était de

Code were rendered inoperative by conflict with the *Canadian Bill of Rights*. The majority and the minority were in agreement that no distinction should be drawn, for purposes of the issue of standing, "between a declaratory action to obtain a decision on validity under the *British North America Act* and a declaratory action to obtain a decision on operative effect in the face of the *Canadian Bill of Rights*". I take that to mean that a question of operative effect under the *Canadian Bill of Rights* was assimilated for purposes of public interest standing to a question of constitutionality in the strict sense. As Laskin C.J. observed in *Borowski*, the issue of the legality of public expenditure raised by the pleadings in those cases turned on the issue of the constitutionality or operative effect of the legislation.

That the Court in *Thorson, McNeil* and *Borowski* was not concerned to formulate a rule of public interest standing that would have application beyond the sphere of constitutionality is further indicated, I think, by the repeated insistence in *Thorson* on the importance in a federal state that there be some access to the courts to challenge the constitutionality of legislation. That, as I read the judgment of Laskin J. (as he then was), was the dominant consideration of policy in *Thorson*. It is reflected in several passages in his judgment which I shall not quote at length. It is sufficient to refer to his statements at p. 145 that a "telling consideration" for him was "whether a question of constitutionality should be immunized from judicial review by denying standing to anyone to challenge the impugned statute" and that "it would be strange and, indeed alarming, if there was no way in which a question of alleged excess of legislative power, a matter traditionally within the scope of the judicial process, could be made the subject of adjudication". To similar effect he said at p. 161: "On the other hand, where all members of the public are affected alike, as in the present case, and there is a justiciable issue respecting the validity of legislation, the Court must be able to say that as between allowing a taxpayer's action and

savoir si les dispositions du *Code criminel* concernant l'avortement étaient rendues inopérantes à cause de leur incompatibilité avec la *Déclaration canadienne des droits*. Les juges de la majorité, comme ceux de la minorité, ont tous reconnu qu'aucune distinction ne devait être faite, aux fins de la qualité pour agir, «entre une action déclaratoire visant à obtenir une décision constitutionnelle en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et une action déclaratoire visant à obtenir une décision quant à l'applicabilité en regard de la *Déclaration canadienne des droits*». J'estime que cela signifie qu'une question d'applicabilité en vertu de la *Déclaration canadienne des droits* a été assimilée, aux fins de la qualité pour agir dans l'intérêt public, à une question de constitutionnalité au sens strict. Comme le juge en chef Laskin le fait observer dans l'arrêt *Borowski*, la question de la légalité d'une dépense publique soulevée par les plaidoiries dans ces affaires dépendait de la constitutionnalité ou de l'applicabilité de la loi.

Que la Cour, dans les affaires *Thorson, McNeil* et *Borowski*, n'envisageait pas de dégager une règle sur la qualité pour agir dans l'intérêt public destinée à s'appliquer en-dehors de la sphère constitutionnelle ressort en outre, je pense, par l'insistance répétée dans l'arrêt *Thorson* sur l'importance dans un État fédéral de pouvoir s'adresser aux tribunaux pour contester la constitutionnalité d'une loi. C'était là, selon mon interprétation du jugement du juge Laskin (plus tard Juge en chef), la considération dominante du principe dans l'arrêt *Thorson*. Elle se dégage de plusieurs passages de son jugement, qu'il est inutile que je reproduise intégralement. Il suffit de rappeler qu'il dit, à la p. 145, qu'une «considération plus importante», quant à lui, était «de savoir si une question de constitutionnalité devrait être mise à l'abri d'un examen judiciaire en niant la qualité pour agir à quiconque tente d'attaquer la loi contestée» et qu'il serait étrange et même alarmant qu'il n'y ait aucun moyen par lequel une question d'abus de pouvoir législatif, matière traditionnellement de la compétence des cours de justice, puisse être soumise à une décision de justice». Dans le même sens, il dit, aux pp. 161 et 162: «D'autre part, lorsque tous ceux qui font partie du public sont visés également, comme dans la présente affaire, et qu'une question

denying any standing at all when the Attorney General refuses to act, it may choose to hear the case on the merits." The same consideration of policy is further reflected in his statement at p. 150 that the discretionary control of the Attorney General over public interest standing is not a principle appropriate for application in a federal state to a challenge to the constitutionality of legislation; in the doubt expressed by him at p. 146 as to whether, in view of the Attorney General's responsibility to defend the government's legislation, it is even appropriate that a request for the intervention of the Attorney General should be regarded as a condition precedent to the recognition of public interest standing to challenge the constitutionality of legislation; and in his reference at pp. 151-52 to the well-established principle that neither Parliament nor a provincial legislature can bar access to the courts to challenge the constitutionality of legislation by requiring the prior consent of some official or by imposing some other condition precedent.

At the same time Laskin J. drew support in *Thorson* for his conclusion that the Court must have a discretion to recognize public interest standing to bring an action for a declaration to challenge the constitutionality of legislation, where there is no other way in which the issue could be brought before a court, from what he appears to have regarded as the essential significance of *MacIlreith v. Hart*. The feature of that case to which he appears to have attached particular importance was not the view expressed by the judges in that case that a municipal ratepayer fell within the special damage exception in *Boyce* because an illegal expenditure could affect the amount of taxes that he would be liable to pay, but the implication that where the corporation refused to act, as in that case, there must be some way in which an *ultra vires* municipal expenditure could be challenged in the courts. This is reflected in the following statement at p. 157: "It is quite clear

réglable par les voies de justice est posée relativement à la validité d'une loi, la Cour doit être capable de dire que, entre le parti d'accueillir une action de contribuables et celui de nier toute qualité lorsque le procureur général refuse d'agir, elle peut choisir d'entendre l'affaire au fond.» La même considération de principe se dégage aussi d'une part de sa déclaration à la p. 150, que le contrôle discrétionnaire du procureur général sur la qualité pour agir dans l'intérêt public n'est pas un principe dont l'application est appropriée dans un État fédéral quand c'est la constitutionnalité d'une loi qui est contestée; d'autre part, du doute qu'il exprime, à la p. 146 en se demandant, compte tenu de la responsabilité qu'a le procureur général de défendre les lois de son gouvernement, s'il est même approprié qu'une demande d'intervention du procureur général soit considérée comme une condition nécessaire pour que soit reconnue qualité pour agir dans l'intérêt public en matière de contestation de la constitutionnalité d'une loi; et enfin de son renvoi, aux pp. 151 et 152, au principe bien établi que ni le Parlement ni un corps législatif provincial ne peuvent interdire l'accès des justiciables aux tribunaux pour contester la constitutionnalité d'une loi en exigeant d'abord l'agrément de quelque officiel ou en imposant d'autres conditions préalables.

Par la même occasion, le juge Laskin prend appui sur l'arrêt *Thorson* pour conclure que la Cour doit jouir du pouvoir discrétionnaire de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public en jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité d'une loi, lorsqu'il n'y a pas d'autres moyens de saisir la Cour du litige, dans ce qu'il semble avoir considéré comme la signification essentielle de l'arrêt *MacIlreith v. Hart*. Le trait particulier de cet arrêt, auquel il paraît avoir attaché une importance particulière, n'est pas l'opinion des juges qu'un contribuable municipal peut se prévaloir de l'exception du dommage spécial énoncée dans l'arrêt *Boyce*, parce qu'une dépense illégale pourrait influencer sur le montant des taxes qu'il peut avoir à payer, mais la conclusion implicite que, lorsqu'une municipalité refuse d'agir, comme c'était alors le cas, il doit y avoir un moyen quelconque de contester devant les tribunaux une dépense excédant le pouvoir municipal. C'est ce qui ressort du com-

that obeisance to the special damage requirement was purely formal, and that at least equally important was the fact that *ultra vires* expenditures were involved which the municipal council was unwilling to reclaim". It is further reflected in the statement on p. 158, where, after observing that if the Attorney General refused to act in such a case and a ratepayer was not recognized as having standing that would end the matter, he said: "I am unable to appreciate how an argument of principle can be made that such a wrong, an illegality which is certainly justiciable, should go uncorrected at law, whatever may eventuate as political redress." To similar effect, in distinguishing *Smith* and *MacIlreith v. Hart*, he said at p. 158 that "in *MacIlreith v. Hart*, there was a public right involved which had no punitive aspects for any particular ratepayer or class of ratepayers, and it would beget wonder that, in such a case, there should be no judicial means of recovering or controlling an illegal expenditure of public money".

In certain passages of his reasons Laskin J. did suggest the possibility that the special interest of the municipal ratepayer recognized in *MacIlreith v. Hart* should be applied by analogy to the interest of a taxpayer to challenge the legality of federal or provincial public expenditure, but I do not read his judgment as finally being made to rest on that view. The emphasis in *Thorson* was on the public interest in constitutionality rather than on the particular interest of a taxpayer, as indicated in the following statement of Laskin J. in the conclusion of his judgment on p. 163: "It is not the alleged waste of public funds alone that will support standing but rather the right of the citizenry to constitutional behaviour by Parliament where the issue in such behaviour is justiciable as a legal question." While *Thorson* is referred to as a taxpayer's suit, what was really recognized was citizen's standing in certain circumstances to challenge the constitutionality of legislation. This was acknowledged by Martland J. in the passage which I have quoted above from *Borowski*, where he said that it is sufficient for a plaintiff to show, among

mentaire suivant, à la p. 157: «Il est tout à fait clair que s'incliner devant l'exigence de dommages spéciaux était soumission de pure forme, et que le fait que des dépenses *ultra vires* étaient en jeu, dépenses que le conseil municipal ne voulait pas récupérer, était à tout le moins aussi important». Cela ressort aussi de son commentaire de la p. 158, où, après avoir rappelé que si le procureur général refuse d'agir en pareil cas et qu'un contribuable ne se voie pas reconnaître qualité pour agir, il n'y aurait aucune autre voie de recours possible, il dit: «Je ne puis voir comment on peut prétendre au niveau des principes que semblable délit, un acte illégal certainement réglable par les voies de justice, ne doit pas faire l'objet de poursuites, peu importe le redressement politique qui peut s'ensuivre.» Dans le même sens, distinguant l'espèce dont il est saisi des arrêts *Smith* et *MacIlreith v. Hart*, il dit, à la p. 158: «l'affaire *MacIlreith v. Hart* mettait en jeu un droit public, qui n'était pas assorti de sanctions contre des contribuables ou catégories de contribuables, et il aurait été étonnant que, dans pareil cas, il n'y eût aucun moyen judiciaire de contrôler une dépense illégale de deniers publics ou recouvrer l'argent.»

Dans certains passages de ses motifs, le juge Laskin laisse, il est vrai, entendre qu'il est possible que l'intérêt spécial du contribuable municipal, reconnu dans l'arrêt *MacIlreith v. Hart*, doive être appliqué par analogie à l'intérêt que pourrait avoir un contribuable à contester la légalité d'une dépense publique fédérale ou provinciale, mais je n'interprète pas son arrêt comme un prononcé définitif à cet égard. Ce qui est souligné dans l'arrêt *Thorson*, c'est l'intérêt public dans la constitutionnalité des lois plutôt que l'intérêt particulier du contribuable, comme le montre le passage suivant de la conclusion du juge Laskin, à la p. 163: «Ce n'est pas le seul gaspillage allégué de deniers publics qui étayera la qualité pour agir mais plutôt le droit des citoyens au respect de la constitution par le Parlement, quand la question que soulève la conduite du Parlement est réglable par les voies de justice en tant que question de droit.» Bien que l'affaire *Thorson* soit identifiée à une poursuite intentée par un contribuable, ce qui a vraiment été reconnu, c'est la qualité du simple citoyen pour agir dans certaines circonstances pour

other things, that he has "a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation". The particular significance which Laskin J. attached to the exception to the general rule represented by *MacIlreith v. Hart*, which he regarded as a different exception from that of *Thorson*, was further indicated in his dissenting opinion in *Borowski*, where as Chief Justice he said at pp. 579-80:

There are exceptions to the general rule and to the policy. One of the earliest recognized has been a municipal taxpayer action to restrain an allegedly illegal municipal expenditure: see *MacIlreith v. Hart*. An explanation of this exception is that it involved a public right to see that municipal expenditures were lawfully made, being expenditures which were limited by considerations that do not apply to a province or to Canada. No municipal taxpayer could raise a *lis* in the ordinary sense or court a penalty or other sanction in respect of an allegedly illegal municipal expenditure and, hence, unless a taxpayer action was permitted the illegality would go unchallenged and unchallengeable.

In the provincial and federal field, the issue of an illegal, or perhaps unconstitutional, expenditure would not likely arise *per se* but, in the main, only (as is alleged in this case) in connection with the operation of challenged legislation; the challenge to the expenditure would thus depend on the outcome of the challenge to the legislation.

Another exception (but a more limited one in view of the discretion associated with it) is shown in the judgment of this Court in *Thorson v. Attorney General of Canada*

The foregoing indicates, in my view, that the judgments of this Court in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* cannot be regarded as providing clear and direct authority for the recognition of public interest standing, as a matter of judicial discretion, to bring a non-constitutional challenge by an action for a declaration to the statutory authority for public expenditure or other administrative action. It is fair to say, however, that they do not clearly exclude such recognition. The issue, then,

contester la constitutionnalité d'une loi. C'est ce qu'a reconnu le juge Martland dans un passage, déjà cité, de l'arrêt *Borowski*, où il dit qu'il suffit que le demandeur démontre, entre autres choses, qu'il a «à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi». La signification particulière que le juge Laskin attache à cette exception à la règle générale, représentée par l'arrêt *MacIlreith v. Hart*, qu'il considérait comme une exception différente de celle de l'arrêt *Thorson*, ressort en outre de son opinion dissidente, dans l'affaire *Borowski*, où, devenu Juge en chef, il dit, aux pp. 579 et 580:

La règle générale et le principe général comportent des exceptions. Une des premières exceptions reconnues a été l'action d'un contribuable municipal visant à empêcher une dépense municipale qu'il prétendait illégale: voir *MacIlreith c. Hart*. Cette exception s'explique du fait qu'elle portait sur un droit du public à s'assurer que les dépenses municipales étaient légitimes, ces dépenses étant restreintes par des considérations qui ne s'appliquent pas à une province ou au Canada. Aucun contribuable municipal ne pouvait soulever un litige au sens ordinaire ou demander l'imposition d'une amende ou d'une autre peine à l'égard d'une dépense municipale prétendue illégale, et partant, à moins qu'on ne permette que l'action d'un contribuable suive son cours, l'illégalité n'aurait pas été contestée ni contestable.

Dans le domaine provincial et fédéral, la question d'une dépense illégale, ou peut-être inconstitutionnelle, ne devrait pas se poser en soi, mais, en somme, uniquement (comme on le dit en l'espèce) comme accessoire à l'application d'une loi contestée; la contestation de la dépense dépendrait alors du résultat de la contestation de la loi.

Une autre exception (mais plus limitée compte tenu de la discrétion qui s'y rattache) ressort de l'arrêt de cette Cour *Thorson c. Procureur général du Canada*.

Ce qui précède indique, à mon avis, que nos arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* ne sauraient être considérés comme accordant une autorisation claire et directe de reconnaître, en tant qu'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal, la qualité pour intenter dans l'intérêt public une action en jugement déclaratoire, sans contestation de constitutionnalité, à l'égard du pouvoir que confère la loi de faire des dépenses publiques ou quelque autre action administrative. Cependant il faut dire en

as I see it, is whether the principle reflected in *Thorson, McNeil* and *Borowski* should be extended by this Court to such cases. This question raises again the policy considerations underlying judicial attitudes to public interest standing, and in particular, whether the same value is to be assigned to the public interest in the maintenance of respect for the limits of administrative authority as was assigned by this Court in *Thorson, McNeil* and *Borowski* to the public interest in the maintenance of respect for the limits of legislative authority.

In my view an affirmative answer should be given to this question. The recognized standing of the Attorney General to assert a purely public interest in the limits of statutory authority by an action of his own motion or on the relation of another person is a recognition of the public interest in the maintenance of respect for such limits. For the reasons indicated in *Thorson*, I do not think that his refusal to act in such a case should bar a court from the recognition, as a matter of discretion in accordance with the criteria affirmed in *Borowski*, of public interest standing in a private individual to institute proceedings. The traditional judicial concerns about the expansion of public interest standing may be summarized as follows: the concern about the allocation of scarce judicial resources and the need to screen out the mere busybody; the concern that in the determination of issues the courts should have the benefit of the contending points of view of those most directly affected by them; and the concern about the proper role of the courts and their constitutional relationship to the other branches of government. These concerns are addressed by the criteria for the exercise of the judicial discretion to recognize public interest standing to bring an action for a declaration that were laid down in *Thorson, McNeil* and *Borowski*. I shall deal with each of them in relation to the question of the respondent's standing in the present case.

toute justice qu'ils n'excluent pas clairement une telle autorisation. La question donc, comme je la conçois, est de savoir si la Cour devrait étendre à de tels cas le principe qui se dégage des arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski*. Cette question à son tour soulève des considérations de principe, sous-jacentes aux attitudes des juges envers la qualité pour agir dans l'intérêt public et, en particulier, si la même valeur doit être attribuée à l'intérêt public dans le maintien du respect des limites de l'autorité administrative que celle que cette Cour a attribuée, dans les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski*, à l'intérêt public dans le maintien et le respect des limites de l'autorité législative.

À mon avis, il faut répondre à cette question par l'affirmative. La qualité pour agir reconnue au procureur général pour faire valoir un intérêt purement public dans les limites de son pouvoir légal, par une action de son propre chef ou à l'instigation d'un autre justiciable, constitue une reconnaissance de l'intérêt public à assurer le respect de ces limites. Pour les raisons données dans l'arrêt *Thorson*, je ne pense pas que son refus d'agir dans un tel cas doive interdire au tribunal de reconnaître, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en conformité avec les critères énoncés dans l'arrêt *Borowski*, qualité à un particulier pour engager dans l'intérêt public une telle procédure. Les préoccupations traditionnelles des juges de ne pas élargir la qualité pour agir dans l'intérêt public peuvent être résumées ainsi: la crainte d'une dissipation de ressources judiciaires limitées et la nécessité d'écarter les trouble-fête; la préoccupation des tribunaux, quand ils statuent sur des points litigieux, d'entendre les principaux intéressés faire valoir contradictoirement leurs points de vues et la préoccupation relative au rôle propre des tribunaux et à leur relation constitutionnelle avec les autres branches du gouvernement. Ces préoccupations trouvent leur réponse dans les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges de reconnaître qualité pour demander dans l'intérêt public un jugement déclaratoire, que les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski* exposent. Je vais traiter de chacun d'eux par rapport à la question de la qualité de l'intimé pour agir en l'espèce.

The concern about the proper role of the courts and their constitutional relationship to the other branches of government is addressed by the requirement of justiciability, which Laskin J. held in *Thorson* to be central to the exercise of the judicial discretion whether or not to recognize public interest standing. Of course, justiciability is always a matter of concern for the courts, but the implication of what was said by Laskin J. in *Thorson* is that it is a matter of particular concern in the recognition of public interest standing. As I indicated earlier in these reasons, counsel for the appellants raised the issue of justiciability with reference to judicial review of a question of provincial compliance with the conditions of federal cost-sharing. The requirement of justiciability was considered by this Court in *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, where reference was made to both the institutional and constitutional aspects of justiciability. The question of justiciability in that case was considered in the context of a challenge, based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, to the constitutionality of a decision of the executive government of Canada in the realms of foreign policy and national defence. As I read the reasons of Wilson J., with whom Dickson J. (now C.J.) concurred on the question of justiciability, they affirm that where there is an issue which is appropriate for judicial determination the courts should not decline to determine it on the ground that because of its policy context or implications it is better left for review and determination by the legislative or executive branches of government. That was, of course, said in the context of the judicial duty to rule on issues of constitutionality under the *Charter*, but I take it to be equally applicable to a non-constitutional issue of the limits of statutory authority. There will no doubt be cases in which the question of provincial compliance with the conditions of federal cost-sharing will raise issues that are not appropriate for judicial determination, but the particular issues of provincial non-compliance raised by the respondent's statement of claim are questions of law and as such clearly justiciable. The same is, of course, true of the issue of statutory authority under s. 7 of the *Plan*. I am, therefore, of the opinion that the recognition of public

La préoccupation relative au rôle propre des tribunaux et à leur relation constitutionnelle avec les autres branches du gouvernement se voit satisfaite par l'exigence de la justiciabilité, que le juge Laskin a, dans l'arrêt *Thorson*, dit être primordiale pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire judiciaire de reconnaître ou non qualité pour agir dans l'intérêt public. Naturellement, la possibilité de recours aux voies de justice est la préoccupation constante des tribunaux, mais ce qu'impliquent les dires du juge Laskin dans l'arrêt *Thorson*, c'est que cette préoccupation se fait particulièrement sentir quand il s'agit de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Comme je l'ai déjà indiqué dans les présents motifs, l'avocat des appelants a excipé de la justiciabilité pour ce qui touche l'examen judiciaire du respect provincial des conditions du partage des frais par le fédéral. Cette Cour a statué sur la justiciabilité dans son arrêt *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, où l'on s'est référé tant aux aspects institutionnels que constitutionnels de la justiciabilité. Dans cette affaire, la justiciabilité a été examinée dans le cadre d'une contestation, fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la constitutionnalité d'une décision de l'exécutif du gouvernement du Canada relevant des domaines de la politique étrangère et de la défense nationale. Suivant mon interprétation, les motifs du juge Wilson, auxquels le juge Dickson (maintenant Juge en chef) a souscrit sur la question de la justiciabilité, affirment que lorsqu'est en cause un litige que les tribunaux peuvent trancher, ceux-ci ne devraient pas refuser de statuer au motif qu'à cause de ses incidences ou de son contexte politiques, il vaudrait mieux en laisser l'examen et le règlement au législatif ou à l'exécutif. Cela, bien entendu, fut dit dans le contexte de l'obligation judiciaire de statuer en matière constitutionnelle en vertu de la *Charte*, mais j'estime que cela s'applique également à un litige non constitutionnel portant sur les limites d'un pouvoir conféré par la loi. Il y aura indubitablement des cas où la question du respect provincial des conditions d'un partage des frais avec le fédéral soulèvera des points qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux, mais les points litigieux particuliers concernant l'inexécution provinciale que soulève la

interest standing in this case should not be refused on the ground of justiciability.

The judicial concern about the allocation of scarce judicial resources and the need to screen out the mere busybody is addressed by the requirements affirmed in *Borowski* that there be a serious issue raised and that a citizen have a genuine interest in the issue. I think the respondent meets both of these requirements. The issues of law raised with respect to the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings to which the federal cost-sharing payments are made subject by the Plan and with respect to the statutory authority for such payments are in my opinion far from frivolous. They merit the consideration of a court. The status of the respondent as a person in need within the contemplation of the Plan who complains of having been prejudiced by the alleged provincial non-compliance shows that he is a person with a genuine interest in these issues and not a mere busybody.

The judicial concern that in the determination of an issue a court should have the benefit of the contending views of the persons most directly affected by the issue—a consideration that was particularly emphasized by Laskin C.J. in *Borowski*—is addressed by the requirement affirmed in *Borowski* that there be no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before a court. In *Thorson, McNeil* and *Borowski* that requirement was held to be satisfied by the nature of the legislation challenged and the fact that the Attorney General had refused to institute proceedings although requested to do so. In *Borowski*, the majority and the minority differed essentially, as I read their reasons, on the question whether there was anyone with a more direct interest than the plaintiff who would be likely to challenge the legislation. Here it is quite clear from the nature of the legislation in issue that there could be no one with a more direct

déclaration de l'intimé sont des points de droit dont les tribunaux peuvent manifestement être saisis. Bien entendu, cela est vrai aussi du litige sur le pouvoir que confère l'art. 7 du Régime. Je suis donc d'avis que la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public en l'espèce ne devrait pas être refusée pour le motif de sa justiciabilité.

La crainte d'une dissipation de ressources judiciaires limitées et la nécessité d'écarter les trouble-fête trouvent leur réponse dans les exigences imposées par l'arrêt *Borowski*, qu'il y ait un vrai litige et qu'un citoyen ait un intérêt véritable dans ce litige. Je pense que l'intimé satisfait à ces deux exigences. Les points de droit soulevés à l'égard du prétendu non-respect provincial des conditions et engagements auxquels les versements fédéraux au titre du partage des frais sont assujettis par le Régime et à l'égard du pouvoir conféré par la loi de procéder à ces versements sont, à mon avis, loin d'être futiles. Ils méritent qu'un tribunal les examine. Le statut de personne nécessiteuse de l'intimé, aux termes du Régime, quand il se plaint de subir un préjudice à cause de ce prétendu non-respect provincial, démontre qu'il est une personne ayant un intérêt véritable dans ces points litigieux et non un simple trouble-fête.

La préoccupation d'un tribunal, lorsqu'il statue sur un point litigieux, d'entendre les principaux intéressés faire valoir contradictoirement leurs points de vue—un facteur particulièrement souligné par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Borowski*—trouve sa réponse dans l'exigence, confirmée dans cet arrêt, qu'il n'y ait pas d'autre moyen raisonnable et efficace de saisir un tribunal de la question. Dans les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski*, il a été jugé que cette exigence se trouvait satisfaite du fait de la nature de la loi contestée et du fait aussi que le procureur général avait refusé d'intenter un recours malgré que demande en ait été faite. Dans l'arrêt *Borowski*, les juges de la majorité et de la minorité n'ont différé d'opinions, essentiellement, selon mon interprétation de leurs motifs, que sur la question de savoir s'il pouvait exister quelqu'un d'autre, qui ait un intérêt plus direct que le demandeur, vraisemblablement à même de contester la loi. En

interest than the plaintiff in a position to challenge the statutory authority to make the federal cost-sharing payments. In so far as a prior request to the Attorney General to intervene might be considered to be necessary in certain cases to show that there is no other way in which the issue may be brought before a court, I do not think it should be regarded as necessary in a case such as this one, where it is clear from the position adopted by the Attorney General in the case that he would not have consented to the institution of proceedings. I am accordingly of the view that the respondent meets the requirement that there should be no other reasonable and effective manner in which the issue of statutory authority raised by the respondent's statement of claim may be brought before a court.

For all of these reasons I am of the opinion that the respondent should be recognized as having standing to bring his action for a declaration to challenge the legality of the federal cost-sharing payments under s. 7 of the Plan.

As I indicated above, the Federal Court of Appeal did not, at least explicitly, address the question of standing to seek the injunctive relief prayed for by the respondent, as distinct from standing to seek the declaratory relief. The Court dismissed the appeals from the orders in the Trial Division refusing an injunction by way of originating notice of motion and an interim injunction in the action on the ground, as I read the reasons of Thurlow C.J., of lack of urgency and not lack of standing. In his reasons for judgment Thurlow C.J. referred throughout to standing to seek a declaration. After giving his reasons for dismissing the appeals from the orders refusing an injunction, he said at p. 522: "That leaves for consideration the questions whether the appellant has standing to bring the action and whether the statement of claim disclosed a reasonable cause of action for declaratory relief." In this Court counsel for the appellants did not contend that there was a significant distinction to be drawn, for purposes of the issue in the appeal, between standing for a declara-

l'espèce présente, il ressort clairement de la nature de la loi en cause qu'il ne peut y avoir personne d'autre qui ait un intérêt plus direct que le demandeur pour contester le pouvoir légal de faire les versements fédéraux au titre du partage des frais. Dans la mesure où une requête préalable au procureur général pour qu'il intervienne pourrait être jugée nécessaire dans certains cas pour montrer qu'il n'y a pas d'autres moyens de saisir un tribunal du litige, je ne pense pas que cela doive être considéré comme nécessaire dans une espèce comme celle-ci, quand il est clair, vu la position adoptée par le procureur général, qu'il n'aurait pas consenti à introduire une instance. Je suis, par conséquent, d'avis que l'intimé satisfait à l'exigence qu'il n'y ait pas d'autres moyens raisonnables et efficaces de saisir un tribunal de la question du pouvoir légal que soulève l'intimé dans sa déclaration.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis de reconnaître à l'intimé qualité pour intenter son action en jugement déclaratoire, portant contestation de la légalité des versements fédéraux au titre du partage des frais, effectués en vertu de l'art. 7 du Régime.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, la Cour d'appel fédérale n'a pas examiné, du moins expressément, la question de la qualité pour demander l'injonction requise par l'intimé en la distinguant de la qualité pour demander un jugement déclaratoire. La cour a rejeté les appels des ordonnances de la Division de première instance qui avait refusé une injonction demandée par avis introductif de requête et d'injonction provisoire dans l'action à cause, selon mon interprétation des motifs du juge en chef Thurlow, du manque d'urgence et non du défaut de qualité pour agir. Dans ces motifs, le juge en chef Thurlow se réfère constamment à la qualité pour demander une déclaration. Après avoir expliqué le rejet des appels contre les ordonnances refusant une injonction, il dit à la p. 522: «Il reste à examiner les questions de savoir si l'appellant a qualité pour intenter l'action et si la déclaration révélait un droit d'action soutenable permettant d'obtenir un jugement déclaratoire.» Devant nous, l'avocat des appelants n'a pas fait valoir qu'il fallait faire une distinction importante

tion and standing for an injunction. Indeed, that question was simply not addressed in argument. The Federal Court of Appeal and counsel in this Court may well have proceeded on the assumption that there is no significant difference between these remedies, in so far as standing is concerned, as distinct from the conditions of entitlement to them in a particular case. If so, that is in my opinion a sound assumption. It is essential to distinguish, I think, between standing, or the right to seek particular relief, and the entitlement to such relief. The general rule respecting standing to seek a declaration or an injunction, to which I have referred above, has generally been regarded as essentially the same for the two forms of relief. Cf. Cromwell, *op. cit.*, pp. 157-58. I can see no sound reason why the exceptional recognition of public interest standing, as a matter of judicial discretion, which is being affirmed in these reasons should not apply to injunctive as well as declaratory relief. If the respondent is recognized as having standing to seek the declaratory relief then I cannot see why he should not be recognized as also having standing to seek the ancillary injunctive relief. Whether a plaintiff should be granted either declaratory relief or injunctive relief in a particular case is a matter of judicial discretion to be exercised according to criteria and considerations which are somewhat different for the two forms of relief. In the exercise of that discretion in the present case consideration would have to be given to the role of injunction as a public law remedy, including the question whether it will lie against Ministers of the Crown. Those are questions to be left to the trial court. The respondent should in my opinion be recognized as having standing to seek the injunctive relief prayed for in his statement of claim.

V

As I indicated at the outset of these reasons, the appellants contended, as an alternative ground in their motion to strike, that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action. I may

aux fins de la question soumise, entre la qualité pour demander une déclaration et celle pour demander une injonction. De fait, cette question n'a absolument pas été plaidée. La Cour d'appel fédérale et l'avocat en cette Cour ont bien pu présumer qu'il n'y a pas de différence importante entre ces redressements pour ce qui est de la qualité pour agir, par rapport aux conditions y donnant ouverture dans un cas donné. Si c'est le cas, c'est à mon avis une présomption fondée. Il est essentiel de distinguer, à mon avis, la qualité pour agir, ou le droit de demander un redressement particulier, des conditions y donnant ouverture. La règle générale relative à la qualité pour demander une déclaration ou une injonction, dont j'ai déjà parlé, a généralement été considérée comme essentiellement la même dans les deux cas. Cf. Cromwell, *op. cit.*, aux pp. 157 et 158. Je ne peux voir aucun motif solide pour lequel la reconnaissance exceptionnelle de la qualité pour agir dans l'intérêt public, en tant qu'exercice du pouvoir discrétionnaire des tribunaux, que ces motifs confirment, ne devrait pas s'appliquer autant à l'injonction qu'au jugement déclaratoire. Si on accorde à l'intimé la qualité pour demander un jugement déclaratoire, je ne peux pas voir pourquoi on ne devrait pas aussi la lui accorder pour le redressement accessoire qu'est l'injonction. Déterminer si on doit accorder à un demandeur un jugement déclaratoire ou une injonction dans une affaire donnée relève du pouvoir discrétionnaire des juges qu'ils doivent exercer selon des critères et des considérations qui sont assez différents selon le redressement. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en l'espèce, il faudrait nettement que l'on tienne compte du rôle de l'injonction en tant que redressement de droit public, y compris la question de savoir si on peut l'utiliser contre des ministres du gouvernement. Il convient de laisser ces questions au juge de première instance. On doit, à mon avis, reconnaître à l'intimé la qualité pour demander l'injonction décrite dans sa déclaration.

V

Comme je l'ai indiqué au début des présents motifs, les appelants soutiennent, comme moyen subsidiaire appuyant leur requête en radiation, que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable

say that as I understood the argument of counsel for the appellants in this Court he did not press this contention. The emphasis was on the question of standing and the related question of justiciability. The issues of standing and reasonable cause of action are obviously closely related, and as acknowledged by counsel for the appellants, tend in a case such as this to merge. Indeed, I question whether there is a true issue of reasonable cause of action distinguishable, as an alternative issue, from that of standing. With respect, I think that is perhaps reflected in the reasons of Thurlow C.J. on the question of reasonable cause of action in which there is reference to cases on standing in support of his conclusion. Clearly, if a plaintiff has the requisite standing an action will lie for a declaration that an administrative authority has acted without statutory authority. What I understand to be the reasonable cause of action issue, if the respondent is held to have standing, is whether it is plain and obvious that the respondent cannot succeed with his contentions in respect of the alleged provincial non-compliance with the conditions and undertakings imposed by the Plan and the alleged illegality of the federal payments. I agree with Lalande D.J. in the Federal Court of Appeal that this is not the case, and I would accordingly reject the contention that the respondent's statement of claim does not disclose a reasonable cause of action.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellants: R. Tassé, Ottawa.

Solicitor for the respondent: G. Patrick S. Riley, Winnipeg.

d'action. Je m'autorise à dire, d'après ce que je comprends de la plaidoirie de l'avocat des appellants devant la Cour, qu'il n'a pas poussé ce moyen. Il a mis l'accent sur la qualité pour agir et la question connexe de la justiciabilité. La qualité pour agir et l'existence d'une cause raisonnable d'action sont manifestement liées de près et, comme l'a reconnu l'avocat des appellants, tendent dans une espèce comme celle-ci à se confondre. D'ailleurs je me demande s'il existe vraiment une cause d'action raisonnable qu'on puisse distinguer, à titre de moyen subsidiaire, de la question de la qualité pour agir. Avec égards, je pense que cela se reflète peut-être dans les motifs du juge en chef Thurlow, quand il traite de la cause d'action raisonnable et qu'il se réfère à la jurisprudence sur la qualité pour agir pour étayer sa conclusion. Manifestement, si un demandeur a la qualité nécessaire pour agir, il peut intenter une action en jugement déclaratoire portant qu'une autorité administrative a agi sans pouvoir légal. Si je comprends bien, la question de la cause raisonnable d'action, si on conclut que l'intimé a qualité pour agir, consiste à déterminer s'il est clair que ne pourraient être accueillies les conclusions de l'intimé quant au prétendu non-respect provincial des conditions et engagements imposés par le Régime et quant à l'illégalité prétendue des versements fédéraux. Je partage l'avis du juge suppléant Lalande en Cour d'appel fédérale que ce n'est pas le cas, et je suis donc d'avis de rejeter l'argument qu'aucune cause d'action raisonnable ne ressort de la déclaration de l'intimé.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur des appelants: R. Tassé, Ottawa.

Procureur de l'intimé: G. Patrick S. Riley, Winnipeg.