

**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

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.

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.

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

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

Version française du jugement de la Cour rendu par

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.

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. Près-
 a
 b
 c
 d
 e
 f
 g
 h
 i
 j
 sumant 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