

T-2803-74

T-2803-74

The Pas Merchants Ltd. (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Bastin D.J.—Winnipeg, September 5 and 9, 1974.

Jurisdiction—Application to strike out statement of claim on ground of no cause of action—Indian reserve lands—Crown erecting shopping centre—Exemption of business from regulatory and taxing powers of province—No status in plaintiff to raise this issue—No interest of plaintiff in additional matters raised—Statement of claim struck out—Indian Treaty No. 5—Indian Act R.S.C. 1970, c. 1-6, s. 18(2)—British North America Act, s. 92.

The defendant Crown proposed to finance construction of a shopping centre on an Indian reserve. The plaintiff company, in opposition to the project, claimed that existing shopping facilities in the district were adequate; that erection of the centre was not in the public interest; and that it was in breach of Indian Treaty No. 5 and of the *Indian Act*. The defendant applied to strike out the statement of claim.

Held, granting the application, the question of public interest was for the executive to decide; the Indian Treaty conferred no rights except upon the parties to it; section 18(2) of the *Indian Act* gave the Minister authority to use reserve land, with the consent of the band council, for any purpose beneficial to the band. No claim for damages was made. A legal issue, not pleaded, was whether the power to legislate for Indian Affairs entitled the Government of Canada to use lands reserved for Indians to carry on a commercial venture, which lands are exempt from the regulatory and taxing powers of the province under section 92 of the *British North America Act*. However, the plaintiff had no interest in the matter and no status to sue. The statement of claim was struck out, without prejudice to an action by persons who could claim to be adversely affected by the project.

APPLICATION.

COUNSEL:

Donald MacIver for plaintiff.*S. Froomkin* and *B. Meroneck* for defendant.**The Pas Merchants Ltd. (Demanderesse)**

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance—Le juge suppléant Bastin—Winnipeg, les 5 et 9 septembre 1974.

Compétence—Demande de radiation de la déclaration au motif qu'il n'existe aucune cause d'action—Terres d'une réserve indienne—Construction d'un centre commercial par la Couronne—Entreprise échappant aux pouvoirs de réglementation et de taxation provinciaux—La demanderesse n'a pas qualité pour intenter l'action—La demanderesse n'a aucun intérêt dans les autres questions soulevées—Radiation de la déclaration—Traité n° 5 sur les Indiens—Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. 1-6, art. 18(2)—Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 92.

La Couronne défenderesse a proposé de financer la construction d'un centre commercial sur une réserve indienne. La compagnie demanderesse s'est opposée à ce projet, en faisant valoir que les installations commerciales existant dans la région étaient suffisantes; que la construction d'un centre commercial était contraire à l'intérêt public; que, par ailleurs, elle contrevenait au traité n° 5 et à la *Loi sur les Indiens*. La défenderesse a demandé la radiation de la déclaration.

Arrêt: la demande est accueillie, il appartenait au pouvoir exécutif de trancher la question de l'intérêt public; le traité sur les indiens ne conférait aucun droit, sauf aux parties concernées; l'article 18(2) de la *Loi sur les Indiens* donnait compétence au Ministre pour utiliser les terres d'une réserve, avec le consentement du conseil de la bande, pour tout objet profitable à la bande. Aucune demande en dommages-intérêts n'a été présentée. Une question de droit, non débattue, consistait à savoir si le gouvernement canadien, en vertu de son pouvoir de légiférer sur les affaires indiennes avait le droit d'utiliser des terres réservées à l'usage des Indiens pour exploiter une entreprise commerciale, ces terres échappant aux pouvoirs de réglementation et de taxation que l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* accorde à la province. Toutefois, la demanderesse n'a aucun intérêt dans l'affaire et n'a pas qualité pour intenter une action. La déclaration est donc radiée, sous réserve du droit d'action des personnes qui pourraient faire valoir qu'elles ont été lésées par cette réalisation.

DEMANDE.

AVOCATS:

Donald MacIver pour la demanderesse.*S. Froomkin* et *B. Meroneck* pour la défenderesse.

SOLICITORS:

Udow, MacIver & Associates, Winnipeg,
for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for
defendant. a

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

BASTIN D.J.: This is an application to strike out the statement of claim on the ground that it discloses no cause of action. For the purpose of such a motion the allegations in the statement of claim are assumed to be true. Briefly these are that the defendant has announced its intention to finance the construction of a shopping centre on the Indian Reserve at The Pas and has offered to lease space in the shopping centre to a number of businesses. The plaintiff alleges that the existing shopping facilities at The Pas are adequate and that its construction would not be in the public interest. The plaintiff also submits that Treaty No. 5 between the Government of Canada and certain Saulteaux and Swampy Cree Indians concluded in 1875 restricts the use of such reserve land to farming and that reserve land may not be sold, alienated, leased or otherwise disposed of until they have been surrendered to the Crown by the Indian band. b

The plaintiff, which is a Manitoba corporation whose officers and shareholders are alleged to be residents and businessmen of the town of The Pas, seeks declarations by the Court that the alleged actions of the defendant in promoting and financing the construction of a shopping centre on lands forming part of the Indian Reserve are contrary to Treaty No. 5; that they are contrary to the provisions of the *Indian Act* and that they are contrary to the public interest. c

In my opinion the action of the defendant in creating a shopping centre on this Indian Reserve does raise a legal issue but not one of

PROCUREURS:

Udow, MacIver & Associés, Winnipeg,
pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour
la défenderesse. d

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

LE JUGE SUPPLÉANT BASTIN: Il s'agit d'une demande visant à obtenir la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause d'action. On présume, aux fins d'une requête de ce genre, que les allégations contenues dans la déclaration sont vraies. En bref, elles montrent que la défenderesse a annoncé son intention de financer la construction d'un centre commercial sur la réserve indienne à Le Pas et de louer les surfaces du centre commercial à un certain nombre de commerces. La demanderesse allègue que les installations commerciales existant à Le Pas sont suffisantes et que sa construction ne serait d'aucun intérêt public. La demanderesse fait valoir également que le traité n° 5 conclu en 1875 entre le gouvernement du Canada et certains Indiens Saulteaux et Maskégons (Swampy Cree Indians) restreint l'utilisation des terres de cette réserve à l'agriculture et que les terres d'une réserve ne peuvent être vendues, aliénées ni louées ou qu'il ne doit en être autrement disposé que si elles ont été cédées à la Couronne par la bande d'Indiens. e

La demanderesse, une compagnie du Manitoba dont les dirigeants et les actionnaires sont censés être des habitants et des commerçants de la ville de Le Pas, cherche à obtenir une décision de la Cour selon laquelle les prétendues initiatives de la défenderesse visant à promouvoir et à financer la construction d'un centre commercial sur des terres faisant partie de la réserve indienne sont d'abord contraires au traité n° 5, qu'elles sont également contraire aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* et qu'elles sont enfin contraires à l'intérêt public. f

Selon moi, l'initiative de la défenderesse de créer un centre commercial sur cette réserve indienne soulève effectivement un point de droit

those set out in the statement of claim. These can readily be disposed of.

With respect to Treaty No. 5, this was an agreement between the Canadian Government and the Indian tribes in question. On the principle of privity such an agreement confers no rights and imposes no obligations arising under it on any person not a party to it. It follows that its interpretation and performance concern only the parties to it and the plaintiff has no status to enforce its provisions.

With respect to the *Indian Act* this was passed to carry out the obligations of the Canadian Government toward the original inhabitants of the country. It is not a public Act for the benefit of all citizens and gives no rights to Canadian citizens other than Indians. Since this Act gave no private right to the plaintiff, was not passed for its protection and establishes no public right, it follows that the plaintiff cannot maintain an action with respect to a departure from its provisions. I should add that section 18(2) of the *Indian Act* gives the Minister of Indian and Northern Affairs the authority to use land in a reserve with the consent of the council of the band for any purpose for the general welfare of the band. This, presumably, is considered the authority for such a proposal.

With respect to the claim that the actions of the defendant in relation to the shopping centre are contrary to the public interest, this is a matter of executive discretion which the Court has no power to review.

The statement of claim has another shortcoming in that the plaintiff is not alleged to be threatened with any damage by the actions of the defendant and in fact it is impossible to see how such a corporation could be affected in any way by the construction of the shopping centre. No doubt merchants carrying on business at The Pas may be harmed by this development but the fact that they are shareholders of the

qui, toutefois, n'était pas énoncé dans la déclaration. Les autres points peuvent être tranchés facilement.

En ce qui concerne le traité n° 5, il s'agissait d'un accord conclu entre le gouvernement canadien et les tribus indiennes en question. Suivant le principe des rapports contractuels, cet accord ne confère aucun droit et n'impose aucune obligation à une personne qui n'y est pas partie. Il s'ensuit que son interprétation et son exécution ne concernent que les parties à l'accord et que la demanderesse n'est pas habilitée à en faire appliquer les dispositions.

Pour ce qui est de la *Loi sur les Indiens*, elle a été adoptée afin de permettre au gouvernement canadien de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis des autochtones du pays. Il ne s'agit pas d'une loi d'intérêt public à l'avantage de tous les citoyens; elle ne confère aucun droit aux citoyens canadiens si ce n'est aux Indiens. Puisque cette loi ne confère aucun droit particulier à la demanderesse, qu'elle n'a pas été adoptée dans le but de la protéger et qu'elle ne crée aucun droit d'intérêt public, il s'ensuit que la demanderesse ne peut soutenir une action qui dérogerait aux dispositions de cette loi. Je dois ajouter que l'article 18(2) de la *Loi sur les Indiens* donne compétence au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien pour utiliser les terres dans une réserve avec le consentement du conseil de la bande pour tout objet concernant le bien-être général de la bande. C'est probablement sur cette disposition qu'on s'appuie pour justifier un tel projet.

Quant à la plainte selon laquelle les initiatives de la défenderesse relatives au centre commercial sont contraires à l'intérêt public, c'est une question relevant de la discrétion du pouvoir exécutif que la Cour ne peut examiner.

La déclaration présente un autre point faible dans la mesure où elle n'allègue pas que la demanderesse est menacée de subir des dommages par suite des initiatives de la défenderesse et, en fait, il est impossible de voir comment cette compagnie peut être affectée d'une manière quelconque par la construction de ce centre commercial. Sans doute, les marchands exploitant un commerce à Le Pas peuvent-ils

plaintiff cannot affect the interest of this corporation.

The legal issue which is raised by the actions of the defendant is whether the Canadian Government, under its power to legislate with respect to "Indians" contained in the *British North America Act*, has the right to use lands reserved for the use of Indians to carry on a commercial venture such as a shopping centre exempt from the regulatory and taxing powers granted by section 92 to the Province of Manitoba. In a motion such as this the Court has power to permit a plaintiff to cure a defect in the statement of claim by an amendment but in this case this is not possible because the plaintiff has no interest in the matter and no status to sue. The issue might be raised in a class action brought by a plaintiff or plaintiffs who could claim to be adversely affected by such a development. Whether this issue could be raised successfully is, of course, another question. Under the circumstances I direct that the statement of claim be struck out with costs. The persons who were represented by the nominal plaintiff in this statement of claim are at liberty to bring another action if so advised.

subir un préjudice résultant de cette réalisation, mais le fait qu'ils soient actionnaires de la demanderesse ne peut affecter les intérêts de cette compagnie.

^a Le point de droit soulevé par les initiatives de la défenderesse consiste à déterminer si le gouvernement canadien, en vertu de son pouvoir de légiférer sur les «Indiens» aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a le droit ^b d'utiliser des terres réservées à l'usage des Indiens pour exploiter une entreprise commerciale, telle qu'un centre commercial, échappant aux pouvoirs de réglementation et de taxation que l'article 92 accorde à la province du Manitoba. Dans une requête de ce genre, la Cour a le pouvoir d'autoriser la demanderesse à remédier ^c à une lacune dans la déclaration au moyen d'un amendement, mais dans le cas présent cela n'est ^d pas possible, car la demanderesse n'a aucun intérêt dans l'affaire et n'a pas qualité pour intenter une action. La question pouvait être soulevée dans une action type introduite par un ou plusieurs demandeurs qui pourraient faire ^e valoir qu'ils ont été lésés par cette réalisation. La question de savoir si ce point pourrait être soulevé avec succès est, bien sûr, une toute autre affaire. Dans les circonstances, j'ordonne de radier la déclaration avec dépens. Il est loisible ^f aux personnes qui sont représentées par la demanderesse nommée dans cette déclaration d'intenter une autre action si elles le jugent utile.