

A-1195-82

A-1195-82

Robert James Finlay (*Appellant*) (*Plaintiff*)**Robert James Finlay** (*appellant*) (*demandeur*)

v.

c.

Minister of Finance of Canada, Minister of National Health and Welfare of Canada and Attorney General of Canada (*Respondents*) (*Defendants*)

Ministre des Finances du Canada, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada et procureur général du Canada (*intimés*) (*défendeurs*)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald J. and Lalande D.J.—Winnipeg, January 12; Ottawa, April 25, 1983.

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juge Heald et juge suppléant Lalande—Winnipeg, 12 janvier; Ottawa, 25 avril 1983.

Practice — Parties — Standing — Canada Assistance Plan — Plaintiff recipient of allowances under Manitoba Social Allowances Act — Claims to be "person in need" pursuant to s. 2 of Plan, thereby having special interest in proper administration of Plan — Seeking declaration that payment of contributions by Canada to Manitoba under Plan illegal on ground Manitoba legislation not providing for standard of social assistance required by Plan and Agreement made thereunder — Statement of claim struck for lack of standing and reasonable cause of action — Issue of unlawful payments proper subject-matter for declaration — Issue arising per se, not flowing from outcome of challenge to legislation — Standing matter of Court discretion, to be restricted to cases raising justiciable issues of public interest — Issue as to legality of payments of interest to appellant, to beneficiaries of Plan and to public in general — Appeal allowed — Statement of claim restored — Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)(g), 19 — The Social Allowances Act, R.S.M. 1970, c. S160, ss. 9(1)(e), 11(5)(b), 20(3) (added by S.M. 1980, c. 37, s. 10) — Municipal Act, S.M. 1970, c. 100, s. 444 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419(1).

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Régime d'assistance publique du Canada — Le demandeur touche des allocations sociales en vertu de la Loi sur l'assistance sociale du Manitoba — Il prétend être une «personne nécessiteuse» au sens de l'art. 2 du Régime, étant de ce fait particulièrement concerné par l'application en bonne et due forme du Régime — Il sollicite un jugement déclarant que les contributions versées par le Canada au Manitoba en vertu du Régime sont illégales pour le motif que la législation manitobaine ne fournit pas le niveau d'assistance sociale requis par le Régime et l'accord conclu en vertu de celui-ci — La déclaration est radiée vu l'absence de la qualité pour agir et d'un droit d'action — La question des versements illégaux peut faire l'objet d'un jugement déclaratoire — La question en litige se pose directement indépendamment de l'issue de la contestation de la législation — La question de la qualité pour agir relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour et se limite aux cas qui soulèvent des questions d'ordre juridique dans l'intérêt public — Le problème de la légalité des versements concerne l'appellant, les bénéficiaires du Régime et le public en général — Appel accueilli — Déclaration rétablie — Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-1, art. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)(g), 19 — Loi sur l'assistance sociale, R.S.M. 1970, chap. S160, art. 9(1)(e), 11(5)(b), 20(3) (ajouté par S.M. 1980, chap. 37, art. 10) — Loi sur les municipalités, S.M. 1970, chap. 100, art. 444 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419(1).

Public health and welfare — Canada Assistance Plan — Plaintiff recipient of allowances under Manitoba Social Allowances Act — Seeking declaration payment of contributions by Canada to Manitoba pursuant to Plan illegal on ground Manitoba legislation not providing for standard of social assistance required by Plan and Agreement made thereunder — Plaintiff also seeking injunction enjoining Minister of National Health and Welfare from making payments — Statement of claim struck for lack of standing and reasonable cause of action — Injunction refused — Appeal — No urgency demanding immediate restraint — Standing matter of Court discretion — Restricted to cases raising issues of public interest — Issue as to legality of payments of interest to appellant, to other beneficiaries of Plan and to public in general — Issue proper subject-matter for declaration — Dismissal of injunction maintained, statement of claim restored — Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)(g), 19 — The Social Allowances Act, R.S.M. 1970, c.

Santé et bien-être social — Régime d'assistance publique du Canada — Le demandeur touche des allocations sociales en vertu de la Loi sur l'assistance sociale du Manitoba — Il sollicite un jugement déclarant que les contributions versées par le Canada au Manitoba en vertu du Régime sont illégales pour le motif que la législation manitobaine ne fournit pas le niveau d'assistance sociale requis par le Régime et par l'accord conclu en vertu de celui-ci — Le demandeur sollicite également une injonction interdisant au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de faire ces paiements — Déclaration radiée vu l'absence de la qualité pour agir et d'un droit d'action — Injonction refusée — Appel — Aucune urgence nécessitant la prise de mesures immédiates — La question de la qualité pour agir relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour — Elle se limite aux cas qui soulèvent des questions d'intérêt public — Le problème de la légalité des paiements concerne l'appellant, les autres bénéficiaires du Régime et le public en général — Il s'agit d'une question pouvant faire

S160, ss. 9(1)(e), 11(5)(b), 20(3) (added by S.M. 1980, c. 37, s. 10) — *Municipal Act, S.M. 1970, c. 100, s. 444.*

Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Plaintiff recipient of allowances under Manitoba Social Allowances Act — Seeking declaration payment of contributions by Canada to Manitoba under Canada Assistance Plan illegal on ground Manitoba legislation not providing for standard of social assistance required by Plan and Agreement made thereunder — Appeals from dismissal of originating notice of motion and of application for interim injunction enjoining Minister of National Health and Welfare from making payments — Summary proceeding by originating notice of motion not proper way to raise issues for determination — No urgency demanding immediate restraint — Situation having prevailed for some time — Appeals dismissed — Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)(g), 19 — The Social Allowances Act, R.S.M. 1970, c. S160, ss. 9(1)(e), 11(5)(b), 20(3) (added by S.M. 1980, c. 37, s. 10) — Municipal Act, S.M. 1970, c. 100, s. 444.

The appellant is a resident of Manitoba. His sole source of support are the allowances he receives under *The Social Allowances Act* of Manitoba. Accordingly, he claims to be a "person in need" pursuant to section 2 of the *Canada Assistance Plan* and therefore asserts a special interest in the proper administration of the Plan and of the Canada-Manitoba Agreement made thereunder. The plaintiff brought an originating notice of motion for injunction enjoining the Minister of Finance from making and authorizing the payment of contributions to the Province of Manitoba under subsection 7(1) of the Plan. By statement of claim, he sought a declaration that payments made from the Consolidated Revenue Fund of Canada to Manitoba are made illegally because the Manitoba social assistance legislation does not provide the standard of social assistance to poor persons required by the Plan and the Agreement. The plaintiff also sought a declaration that the funds paid to Manitoba constitute an overpayment within the meaning of the Plan and applied for an interim injunction.

This is an appeal against the judgment of the Trial Division which dismissed the application for an interim injunction and struck out the statement of claim for lack of standing in law and failure to disclose a reasonable cause of action. The appellant also appeals (A-1187-82) the dismissal of his originating notice of motion.

Held (Heald J. dissenting in part), the statement of claim is restored and the appeals from the dismissal of the application for interim injunction and of the originating motion for injunction are dismissed.

Per Thurlow C.J.: In so far as the injunction is concerned, a summary proceeding by way of originating notice of motion is

l'objet d'un jugement déclaratoire — Refus de l'injonction confirmé, déclaration rétablie — Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-1, art. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)g, 19 — Loi sur l'assistance sociale, R.S.M. 1970, chap. S160, art. 9(1)e, 11(5)b, 20(3) (ajouté par S.M. 1980, chap. 37, art. 10) — Loi sur les municipalités, S.M. 1970, chap. 100, art. 444.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Injonctions — Le demandeur touche des allocations sociales en vertu de la Loi sur l'assistance sociale du Manitoba — Il sollicite un jugement déclarant que les contributions versées par le Canada au Manitoba en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont illégales pour le motif que la législation manitobaine ne fournit pas le niveau d'assistance sociale requis par le Régime et par l'accord conclu en vertu de celui-ci — Appels du rejet d'un avis de requête introductif d'instance et d'une demande d'injonction interlocutoire visant à interdire au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'effectuer ces paiements — La procédure sommaire introduite par voie d'avis de requête introductif d'instance n'est pas une façon convenable de soulever et faire trancher les questions en litige — Aucune urgence nécessitant la prise de mesures immédiates — Situation existant depuis un certain temps — Appels rejetés — Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-1, art. 2, 4, 6(2), 7(1), 9(1)g, 19 — Loi sur l'assistance sociale, R.S.M. 1970, chap. S160, art. 9(1)e, 11(5)b, 20(3) (ajouté par S.M. 1980, chap. 37, art. 10) — Loi sur les municipalités, S.M. 1970, chap. 100, art. 444.

L'appellant est un résident du Manitoba. Les allocations qu'il touche en vertu de la *Loi sur l'assistance sociale* du Manitoba constituent sa seule source de revenu. Il prétend, par conséquent, être une «personne nécessiteuse» au sens de l'article 2 du *Régime d'assistance publique du Canada* et il se dit particulièrement concerné par l'application en bonne et due forme du Régime et de l'accord Canada-Manitoba conclu en vertu de ce Régime. Le demandeur a présenté un avis de requête introductif d'instance en vue d'obtenir une injonction interdisant au ministre des Finances de faire et d'autoriser le paiement de contributions à la province du Manitoba en vertu du paragraphe 7(1) du Régime. Par voie de déclaration, il a sollicité un jugement déclarant que les paiements faits à même le Fonds du revenu consolidé du Canada au Manitoba sont illégaux puisque la législation manitobaine en matière d'assistance sociale ne fournit pas aux personnes nécessiteuses le niveau d'assistance sociale requis par le Régime et l'accord. Le demandeur a également sollicité un jugement déclarant que les fonds versés au Manitoba constituent un plus-payé au sens du Régime et il a demandé une injonction interlocutoire.

Il s'agit d'un appel de la décision de la Division de première instance qui a rejeté la demande d'injonction interlocutoire et radié la déclaration vu l'absence de la qualité pour agir et d'un droit d'action. L'appellant a également interjeté appel (A-1187-82) du rejet de son avis de requête introductif d'instance.

Arrêt (le juge Heald dissident en partie): la déclaration est rétablie et les appels du rejet de la demande d'injonction interlocutoire et de la requête introductive visant à obtenir une injonction sont rejetés.

Le juge en chef Thurlow: En ce qui concerne l'injonction, une procédure sommaire introduite au moyen d'un avis de requête

not the proper way to raise for determination the kind of issues at bar. As the situation disclosed has prevailed for some years, there is no urgency demanding immediate restraint and the issues can be more conveniently identified and determined in the other proceeding brought by the appellant. With respect to the appeal against the refusal of an interim injunction, the case is not one in which such interlocutory relief should be granted.

The fact that the allegations contained in the statement of claim could conceivably raise a problem for determination between Canada and a province has been recognized by the Supreme Court of Canada in *LeBlanc et al. v. The City of Transcona*. The plaintiff's claim is asserted against the federal authorities charged with the administration according to law of a federal statute which authorizes, under specified circumstances, the payment of money from the Consolidated Revenue Fund of Canada. If payments are indeed being made unlawfully then there is an appropriate subject-matter for a declaration to that effect. In the case at bar, the issue of an illegal expenditure arises *per se*; it does not arise from the outcome of challenge to legislation. The case, accordingly, appears stronger than the *Thorson* and *Borowski* decisions of the Supreme Court of Canada where the alleged illegality of the expenditure of public funds was a mere consequence flowing from the statutory provisions being held *ultra vires* or inoperative. What is at stake is the right of the citizens of Canada to have the Consolidated Revenue Fund applied in accordance with the law: this issue is an apt one for decision by a court.

With respect to the issue of standing, the appellant, as a person in need, is obviously one of the class of persons whom Parliament intended to be benefited by the *Canada Assistance Plan*. The appellant's interest in having the matter determined is at least as strong as that of the respondent in *Borowski* whereby the latter was found to have met the test for determination of standing, i.e. evidence of being directly affected by legislation and absence of other reasonable and effective manner in which the issue could be brought before the Court. The fact that the appellant cannot claim to be a taxpayer is not decisive against him. It can be seen from the decisions of the Supreme Court in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* that the according of status to bring an action for declaratory relief in such situations is within the discretion of the Court. That discretion is to be exercised sparingly and to be restricted to cases which raise justiciable issues important in the public interest to have resolved. The issue at bar—the legality of payments under the Canada-Manitoba Agreement—is one of sufficient importance to the appellant, the class of persons intended to have the benefit of the Plan and to the public in general, to allow the appellant to raise it.

Per Lalonde D.J.: There is no doubt that the question submitted to the Court is one of public interest and that the appellant has a genuine special interest. Also, there seems to be no reasonable and effective manner other than an action for a declaration in which the issue submitted may be brought before the Court. Until a careful examination of the provisions of the Plan and of the Agreement with Manitoba has been done, it is not possible to say that the appellant's position is unarguable or patently unsustainable.

introduit d'instance n'est pas une façon convenable de soulever et faire trancher les questions en litige. Étant donné que la situation existe depuis quelques années, il n'y a aucune urgence qui exigerait la prise immédiate d'une injonction et les questions peuvent être plus facilement identifiées et tranchées dans le cadre de l'autre recours utilisé par l'appelant. Quant à l'appel du rejet d'une injonction interlocutoire, il ne s'agit pas d'un cas où il y a lieu d'accorder un tel redressement.

Dans l'arrêt *LeBlanc et autre c. La Ville de Transcona*, la Cour suprême du Canada a reconnu le fait que les allégations contenues dans la déclaration pourraient soulever un problème qui doit être réglé entre le gouvernement du Canada et une province. La demande est dirigée contre les autorités fédérales chargées d'appliquer une loi fédérale qui autorise, dans des circonstances précises, le paiement de sommes d'argent à même le Fonds du revenu consolidé du Canada. Si les paiements sont effectivement faits illégalement, on peut demander un jugement déclaratoire à cet effet. En l'espèce, la question d'une dépense illégale se pose directement, indépendamment de l'issue de la contestation de la législation. Il s'agit par conséquent d'un cas qui semble plus convaincant que les arrêts *Thorson* et *Borowski* de la Cour suprême du Canada où l'illégalité présumée de la dépense des fonds publics était une simple conséquence qui découlait du fait que les dispositions législatives ont été déclarées *ultra vires* ou inopérantes. Ce qui est en jeu est le droit des citoyens canadiens d'exiger que le Fonds du revenu consolidé soit utilisé en conformité avec la loi: cette question est susceptible d'être tranchée par un tribunal.

En ce qui concerne la question de la qualité pour agir, l'appelant, à titre de personne nécessiteuse, fait évidemment partie de la catégorie de personnes auxquelles le législateur entendait venir en aide au moyen du *Régime d'assistance publique du Canada*. Il a le droit de faire trancher la question tout autant que l'intimé dans l'affaire *Borowski* où on a jugé que ce dernier répondait au critère de la qualité pour agir, ayant prouvé qu'il était directement touché par la législation et qu'il n'y avait pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour. Le fait que l'appelant ne peut prétendre être un contribuable ne joue pas contre lui. Il ressort des jugements rendus par la Cour suprême dans les causes *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* que la Cour a le pouvoir discrétionnaire, dans de tels cas, pour reconnaître la qualité requise pour intenter une action visant à obtenir un jugement déclaratoire. Ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé avec réserve et se limiter aux cas qui soulèvent des questions d'ordre juridique qu'il est important de résoudre pour l'intérêt public. La question en litige—c'est-à-dire la légalité des paiements faits en vertu de l'accord Canada-Manitoba—revêt pour l'appelant, pour la catégorie des personnes qui sont censées bénéficier du Régime et pour le public en général une importance suffisante pour permettre à l'appelant de soulever cette question.

Le juge suppléant Lalonde: Il ne fait aucun doute que la question soumise à la Cour est d'intérêt public et que l'appelant a vraiment un intérêt particulier. Il semble en outre qu'il n'existe pas de manière raisonnable et efficace dont l'appelant peut soumettre la question à la Cour, autrement que par une action visant à obtenir un jugement déclaratoire. À moins d'avoir examiné attentivement les dispositions du Régime et de l'accord conclu avec le Manitoba, il n'est pas possible de dire si le point de vue de l'appelant est indéfendable ou manifestement insoutenable.

Per Heald J. (dissenting in part): The appeal dealing with the statement of claim and the issue of standing should be dismissed. It is clear from the scheme of the Plan that when the Minister of National Health and Welfare gives his certificate authorizing the payment of contributions and when he performs any other duties imposed on him pursuant to that Plan, he is performing those duties as an agent representing the Crown and not as a designated person. Furthermore, there is nothing in the Plan which imposes on the Minister a legal duty towards any individual. The duty imposed on the Minister is one owing to Canada and requires him to decide an administrative question each time he issues a certificate, i.e. whether the province has complied with all the requisites necessary to receive the particular payment. No rights accrue to the appellant from the Plan. Any right to assistance which he may have must be found within the provisions of the Manitoba *Social Allowances Act*. The appellant has pursued his appeal rights under that statute, albeit unsuccessfully.

With respect to the appellant's standing, the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* decisions cannot apply here. The test enunciated in those decisions is as follows: the status is to be accorded only in actions where a declaration of invalidity is sought in respect of certain legislation. In the case at bar, the appellant is not challenging the validity of the Plan: it is the administration of the federal statute which he seeks to impugn. Therefore, the case is not one which is covered by the rationale of either *Thorson*, *McNeil* or *Borowski*. It follows that the general rule set out by Laskin C.J. in the *Borowski* case applies, namely that it is not open to a citizen and/or taxpayer "to invoke the jurisdiction of a competent court to obtain a ruling on the interpretation or application of legislation, or on its validity, when that person is not either directly affected by the legislation or is not threatened by sanctions for an alleged violation of the legislation". Since no rights accrue to the appellant from the Plan, and since the Plan is not a penal statute, the appellant does not have any status.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

MacIlreith v. Hart et al. (1907), 39 S.C.R. 657.

DISTINGUISHED:

Rothmans of Pall Mall Canada Limited et al. v. Minister of National Revenue et al. [No. 1], [1976] 2 F.C. 500 (C.A.), affirming [1976] 1 F.C. 314 (T.D.).

CONSIDERED:

LeBlanc et al. v. The City of Transcona, [1974] S.C.R. 1261; *Paterson v. Bowes* (1853), 4 Gr. 170 (Ch.); *The Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; 39 N.R. 331; *Thorson v. The Attorney General of Canada, et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *The Nova Scotia Board of Censors et al. v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; (1975), 5 N.R. 43; *Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (Man. C.A.); *Beattie and The Director of Social Services (Winnipeg South/West)* (judgment dated May 15, 1978, Man. C.A., not reported).

Le juge Heald (dissident en partie): L'appel portant sur la déclaration et sur la question de la qualité pour agir devrait être rejeté. Il ressort clairement des dispositions du Régime que, lorsque le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social délivre son certificat autorisant le paiement de contributions et lorsqu'il exerce les autres fonctions qui lui sont imposées par ce Régime, il agit à titre de préposé représentant la Couronne et non à titre de personne désignée. De plus, il n'y a rien dans le Régime qui oblige le Ministre à s'acquitter d'une obligation envers un particulier. L'obligation qui lui est imposée est une obligation envers le Canada qui consiste à trancher une question administrative toutes les fois qu'il délivre un certificat, question qui est de savoir si la province s'est conformée à toutes les conditions requises pour pouvoir recevoir ledit paiement. Le Régime ne confère aucun droit à l'appellant dans la présente affaire. Le droit qu'il peut avoir de réclamer l'assistance publique lui est conféré par les dispositions de la *Loi sur l'assistance sociale* du Manitoba. Il a exercé, sans succès, le droit d'appel que lui confère cette loi.

Quant à la question de la qualité pour agir de l'appellant, les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* ne peuvent s'appliquer en l'espèce. Le critère énoncé dans ces décisions est le suivant: la qualité pour agir ne doit être reconnue que dans les actions visant à faire déclarer une loi nulle. Dans le présent cas, l'appellant ne conteste pas la validité du Régime: c'est l'application de cette loi fédérale qu'il veut attaquer. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un cas auquel s'appliquent les motifs énoncés dans les affaires *Thorson*, *McNeil* ou *Borowski*. Il s'ensuit qu'il faut appliquer la règle générale énoncée par le juge en chef Laskin dans l'affaire *Borowski*, règle selon laquelle un citoyen et/ou un contribuable ne peuvent «s'en remettre à la cour compétente pour obtenir une décision sur l'interprétation ou l'application d'une loi, ou sur sa validité, lorsque cette personne n'est pas directement touchée par la loi ou qu'elle n'est pas menacée de sanctions pour une infraction possible à la loi». Puisque le Régime ne confère aucun droit à l'appellant et puisqu'il ne constitue pas une loi pénale, l'appellant n'a pas la qualité requise pour agir.

JURISPRUDENCE

g

DÉCISION SUIVIE:

MacIlreith v. Hart et al. (1907), 39 R.C.S. 657.

DISTINCTION FAITE AVEC:

La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le ministre du Revenu national et autres [No. 1], [1976] 2 C.F. 500 (C.A.), confirmant [1976] 1 C.F. 314 (1^{re} inst.).

h

DÉCISIONS EXAMINÉES:

LeBlanc et autre c. La Ville de Transcona, [1974] R.C.S. 1261; *Paterson v. Bowes* (1853), 4 Gr. 170 (Ch.); *Le ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; 39 N.R. 331; *Thorson c. Le Procureur Général du Canada, et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *The Nova Scotia Board of Censors et autre c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; (1975), 5 N.R. 43; *Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (C.A. Man.); *Beattie and The Director of Social Services (Winnipeg South/West)* (jugement en date du 15 mai 1978, C.A. Man., non publié).

i

j

REFERRED TO:

Re Lofstrom and Murphy et al. (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.); *Smith v. The Attorney General of Ontario*, [1924] S.C.R. 331; *Solosky v. Her Majesty The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; *Carota v. Jamieson et al.*, [1977] 1 F.C. 19 (T.D.); [1977] 2 F.C. 239 (C.A.), affirming [1977] 1 F.C. 504 (T.D.); *Regina v. Minister of Natural Resources of Saskatchewan*, [1973] 1 W.W.R. 193 (Sask. C.A.); *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872), 7 Q.B. 387; *The Queen v. The Secretary of State for War*, [1891] 2 Q.B. 326 (C.A.).

COUNSEL:

G. Patrick S. Riley for appellant (plaintiff).

Harry Gliner for respondents (defendants).

SOLICITORS:

G. Patrick S. Riley, Winnipeg, for appellant (plaintiff).

Deputy Attorney General of Canada for respondents (defendants).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: The appellant brought two proceedings in the Trial Division, the first by an originating notice of motion, the second by a statement of claim. Both proceedings raised the same subject-matter.

The originating motion named the Minister of Finance of Canada and the Minister of National Health and Welfare of Canada as respondents and asked for an injunction enjoining the Minister of Finance from making any further payments of contributions to the Province of Manitoba and the Minister of National Health and Welfare from making certificates authorizing such payments, both pursuant to their powers under the *Canada Assistance Plan* [R.S.C. 1970, c. C-1], so long as:

1. the *Social Allowances Act*, R.S.M., cap. S160 continues to authorize, in subsection 20(3) thereof and elsewhere, the reduction of social allowances below the level of present basic requirements of life in order to collect alleged debts;

2. ... all assistance payments by Manitoba municipalities remain legally a loan and not a gift, as specified by section 444 of the *Municipal Act*, S.M. 1970, c. 100;

DÉCISIONS CITÉES:

Re Lofstrom and Murphy et al. (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.); *Smith v. The Attorney General of Ontario*, [1924] R.C.S. 331; *Solosky c. Sa Majesté La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; *Carota c. Jamieson et autre*, [1977] 1 C.F. 19 (1^{re} inst.); [1977] 2 C.F. 239 (C.A.), confirmant [1977] 1 C.F. 504 (1^{re} inst.); *Regina v. Minister of Natural Resources of Saskatchewan*, [1973] 1 W.W.R. 193 (C.A. Sask.); *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872), 7 Q.B. 387; *The Queen v. The Secretary of State for War*, [1891] 2 Q.B. 326 (C.A.).

AVOCATS:

G. Patrick S. Riley pour l'appelant (demandeur).

Harry Gliner pour les intimés (défendeurs).

PROCUREURS:

G. Patrick S. Riley, Winnipeg, pour l'appelant (demandeur).

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés (défendeurs).

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: L'appelant a engagé deux procédures devant la Division de première instance, la première par voie d'avis de requête introductif d'instance et la seconde par voie de déclaration. Les deux procédures soulevaient la même question.

La requête introductive d'instance, dans laquelle le ministre des Finances du Canada et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada étaient désignés à titre d'intimés, visait à obtenir une injonction interdisant au ministre des Finances de payer toute autre contribution à la province du Manitoba et interdisant au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de délivrer des certificats autorisant ces paiements, pouvoirs qui leur sont conférés par le *Régime d'assistance publique du Canada* [S.R.C. 1970, chap. C-1], tant que:

[TRADUCTION] 1. La *Loi sur l'assistance sociale*, R.S.M., chap. S160 continue d'autoriser, en vertu de son paragraphe 20(3) et d'autres articles, la réduction des allocations sociales au-dessous du niveau des besoins actuels essentiels de la vie dans le but de recouvrer des dettes présumées;

2. ... toutes les allocations sociales versées par les municipalités du Manitoba demeurent, du point de vue du droit, un prêt et non un don, comme le précise l'article 444 de la *Loi sur les municipalités*, S.M. 1970, chap. 100;

3. ... Manitoba permits its municipalities to establish their own levels of assistance independently of the provincial authority as currently permitted by subsection 11(5)(b) of the Social Allowances Act.

The application was supported by an affidavit of the appellant setting out the basis of his claim for the relief sought. It was opposed by the Attorney General of Canada who brought a counter-motion seeking a variety of orders including one striking out the originating notice of motion. When the matter came on for hearing, the appellant's application was refused without costs. No written reasons were filed. Nor was any order made on the respondents' application. The appellant thereupon appealed.

Assuming for the moment that injunction would be an appropriate form of relief in the situation appearing from the appellant's affidavit, I am of the view that a summary proceeding by way of an originating notice of motion supported by an affidavit is not a suitable way to raise for determination the kind of issues appearing from the record and that the relief sought should be refused on the grounds that as the situation disclosed has prevailed for some years no urgency demanding immediate restraint of the respondents is apparent from the record and the issues can be more conveniently identified and determined in the other proceeding which the appellant has brought. I would accordingly affirm the refusal of an injunction on the originating application.

The proceeding by statement of claim, in addition to claiming an injunction, claims a declaration that the payments and certificates by the Ministers are illegal and a declaration that the payments made to Manitoba are overpayments. It names the same two Ministers and the Attorney General of Canada as defendants. On filing the statement of claim the appellant brought an application for an interim injunction and a motion for special directions. The defendants' response was to bring a motion to strike out the statement of claim on the grounds that:

3. ... le Manitoba permet à ses municipalités de déterminer le montant de ses allocations sociales, indépendamment des autorités provinciales, comme le permet actuellement l'alinéa 11(5)b) de la Loi sur l'assistance sociale.

a

L'appelant a joint à sa demande un affidavit énonçant le fondement de sa demande de redressement. Cette demande a été contestée par le procureur général du Canada qui a présenté une requête incidente visant à obtenir différentes ordonnances, notamment la radiation de l'avis de requête introductif d'instance. À l'audience, la demande de l'appelant a été rejetée sans dépens. Il n'y a pas eu de motifs écrits ni d'ordonnance concernant la demande des intimés. L'appelant a alors interjeté appel.

d En admettant que l'injonction constituerait une forme de redressement appropriée pour remédier à la situation décrite dans l'affidavit de l'appelant, je suis d'avis qu'une procédure sommaire introduite au moyen d'un avis de requête introductif d'instance auquel est joint un affidavit n'est pas une façon convenable de soulever et faire trancher les questions apparaissant dans le dossier et que la demande de redressement devrait être rejetée car, étant donné que la situation existe depuis quelques années, le dossier ne révèle aucune urgence qui exigerait la prise immédiate d'une injonction contre les intimés, et les questions peuvent être plus facilement identifiées et tranchées dans le cadre de l'autre recours utilisé par l'appelant. Je confirmerais donc le rejet d'une injonction demandée dans la requête introductive d'instance.

h Dans sa déclaration, l'appelant demande, en plus d'une injonction, un jugement déclarant que les paiements et les certificats émanant des Ministres sont illégaux, ainsi qu'un jugement déclarant que les paiements faits au Manitoba sont des plus-payés. Les deux mêmes Ministres et le procureur général du Canada y sont désignés à titre de défendeurs. En produisant sa déclaration, l'appelant a présenté une demande d'injonction interlocutoire et une requête visant à obtenir des directives spéciales. Les défendeurs ont répondu en produisant une requête en radiation de la déclaration pour les motifs suivants:

(a) the appellant did not have the requisite standing in law to maintain his action¹ and

(b) in the alternative that if the appellant had the requisite standing to maintain the action the statement of claim did not disclose any reasonable ground for obtaining the relief sought in that, *inter alia*, the statement of claim does not disclose any cause of action against the defendant Ministers of the Crown.

The learned Trial Judge refused the injunction and on the respondents' application struck out the statement of claim on both grounds. The appellant appealed.

In so far as the appeal is against the refusal of an interim injunction I am of the opinion that the case is not one in which such interlocutory relief should be granted and that the appeal from such refusal fails.

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. As the result of the latter issue bears on the question of standing, I shall deal with it first.

An order striking out a statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action should not be made unless it is clear that the action as framed is unsustainable and that by no allowable amendment could the subject-matter referred to in it be made to state a reasonable cause of action. On a motion for such an order the allegations of the statement of claim must be taken to be true.

I put that feature of the situation in the forefront of my reasons. In the present case the statement of claim included allegations that payments

¹ No attention appears to have been paid to the comment of Collier J., in *Carota v. Jamieson et al.*, [1977] 1 F.C. 19 (T.D.), at p. 25:

I am of the view, in the circumstances here, that the plaintiff has standing to bring this action. In any event, that is a question which should not be determined on a procedural preliminary motion of this kind. It should be the subject of full evidence, argument and deliberation at trial. At the very least it should be the subject of a formal hearing on a point of law, after all relevant facts for determination of that point have been established.

a) l'appellant n'avait pas la qualité requise par la loi pour poursuivre son action¹ et

b) subsidiairement, si l'appellant a la qualité requise pour poursuivre son action, la déclaration ne révélait aucun motif raisonnable permettant d'obtenir le redressement demandé dans la mesure où, notamment, elle ne fait valoir aucun droit d'action contre les Ministres de la Couronne désignés à titre de défendeurs.

Le juge de première instance a rejeté l'injonction et en réponse à la demande des intimés, il a radié la déclaration pour les deux motifs en question. L'appellant a interjeté appel de cette décision.

Dans la mesure où l'appel porte sur le rejet d'une injonction interlocutoire, je suis d'avis qu'il ne s'agit pas d'une affaire donnant lieu à une injonction interlocutoire et que l'appel de ce rejet ne peut être accueilli.

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. Comme la réponse à cette dernière question porte sur le problème de la qualité pour agir, j'examinerai cette question en premier lieu.

Une ordonnance radiant une déclaration pour le motif qu'elle ne révèle aucun droit d'action soutenable ne doit être rendue que s'il apparaît clairement que l'action telle que formulée est indéfendable et que le contenu de cette déclaration ne pourrait, par une modification recevable, révéler un droit d'action soutenable. Dans une requête visant à obtenir une telle ordonnance, les allégations contenues dans la déclaration doivent être considérées comme véridiques.

Je mets l'accent sur cet aspect du litige dans mes motifs. Dans le présent cas, la déclaration contenait des allégations selon lesquelles les paiements

¹ On ne semble pas avoir prêté attention à l'observation suivante du juge Collier dans l'affaire *Carota c. Jamieson et autre*, [1977] 1 C.F. 19 (1^{re} inst.), à la p. 25:

Je suis d'avis qu'en l'espèce le demandeur a qualité pour intenter cette action. Quoi qu'il en soit, c'est une question qu'il n'y a pas lieu de trancher à l'occasion d'une requête préliminaire de ce genre. Elle devrait faire l'objet d'une présentation d'une preuve complète, de plaidoiries et de débats, au cours d'une audition. Elle devrait tout au moins faire l'objet 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.

made and being made from the Consolidated Revenue Fund of Canada to the Province of Manitoba are made illegally or without statutory authority because the Manitoba social assistance legislation does not provide for and the Province of Manitoba does not provide the standard of social assistance to poor persons, of whom the appellant is one, that is required by the *Canada Assistance Plan* and by the Agreement between Canada and Manitoba made under the authority of that statute.

That such allegations could conceivably raise a problem for determination between Canada and a province was, I think, recognized by Spence J., when he said in the course of his reasons in *LeBlanc et al. v. The City of Transcona*:²

It may be argued that the Province of Manitoba when paying a proportion of the municipal assistance paid out by the City of Transcona is not providing for persons in need in accordance with that requirement in the *Canada Assistance Plan* in that the schedule applied is not a schedule made by the province. That, in my view, is a matter which must be settled between the Province of Manitoba and Canada and can have no application to an appeal by the present appellant against the refusal of the City of Transcona to grant him a municipal allowance.

The *Canada Assistance Plan*³ begins with the following recital:

WHEREAS the Parliament of Canada, recognizing that the provision of adequate assistance to and in respect of persons in need and the prevention and removal of the causes of poverty and dependence on public assistance are the concern of all Canadians, is desirous of encouraging the further development and extension of assistance and welfare services programs throughout Canada by sharing more fully with the provinces in the cost thereof; Therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

The following provisions of the Act are relevant:

2. In this Act

“assistance” means aid in any form to or in respect of persons in need for the purpose of providing or providing for all or any of the following:

² [1974] S.C.R. 1261, at p. 1268.

³ R.S.C. 1970, c. C-1.

faits à même le Fonds du revenu consolidé du Canada à la province du Manitoba sont illégaux ou sans fondement législatif, puisque ni la législation manitobaine en matière d'assistance sociale ni la province du Manitoba ne fournissent aux personnes nécessiteuses telles que l'appellant le niveau d'assistance sociale requis par le *Régime d'assistance publique du Canada* et par l'accord conclu entre le Canada et le Manitoba sous le régime de cette loi.

Le juge Spence a reconnu, je pense, le fait que ces allégations pourraient soulever un problème qui doit être réglé entre le gouvernement du Canada et une province, lorsqu'il a déclaré dans l'affaire *LeBlanc et autre c. La Ville de Transcona*:²

On peut faire valoir que la province du Manitoba, en contribuant à une partie de l'assistance municipale payée par la Ville de Transcona, ne subvient pas aux besoins de personnes nécessiteuses conformément à cette exigence que contient le *Régime d'assistance publique du Canada* étant donné que le programme appliqué n'est pas un programme établi par la province. A mon avis, il s'agit là d'une question qui doit être réglée entre la province du Manitoba et le gouvernement du Canada, et qui ne peut avoir aucune application dans un appel interjeté par le présent appellant d'un refus de la Ville de Transcona de lui octroyer une allocation municipale.

Le *Régime d'assistance publique du Canada*³ commence par le préambule suivant:

CONSIDÉRANT que le Parlement du Canada, reconnaissant que l'instauration de mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses et que la prévention et l'élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l'assistance publique intéressent tous les Canadiens, désire encourager l'amélioration et l'élargissement des régimes d'assistance publique et des services de bien-être social dans tout le Canada en partageant dans une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes; A ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

Voici les dispositions de la Loi applicables au présent cas:

2. Dans la présente loi

«assistance publique» signifie aide sous toutes ses formes aux personnes nécessiteuses ou à leur égard en vue de fournir, ou de prendre les mesures pour que soient fournis, l'ensemble ou l'un quelconque ou plusieurs des services suivants:

² [1974] R.C.S. 1261, à la p. 1268.

³ S.R.C. 1970, chap. C-1.

(a) food, shelter, clothing, fuel, utilities, household supplies and personal requirements (hereinafter referred to as "basic requirements"),

"person in need" means

(a) a person who, by reason of inability to obtain employment, loss of the principal family provider, illness, disability, age or other cause of any kind acceptable to the provincial authority, is found to be unable (on the basis of a test established by the provincial authority that takes into account that person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet such requirements) to provide adequately for himself, or for himself and his dependants or any of them

4. Subject to this Act, the Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with any province to provide for the payment by Canada to the province of contributions in respect of the cost to the province and to municipalities in the province of

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies, and

(b) welfare services provided in the province by provincially approved agencies,

pursuant to the provincial law.

6. . . .

(2) An agreement shall provide that the province

(a) will provide financial aid or other assistance to or in respect of any person in the province who is a person in need described in paragraph (a) of the definition "person in need" in section 2, in an amount or manner that takes into account his basic requirements;

(b) will, in determining whether a person is a person described in paragraph (a) and the assistance to be provided to such person, take into account such person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet them;

It is, of course, clear that the appellant's allegations do not purport to raise and do not raise a claim against Manitoba, whether under its statutes or under the Canada-Manitoba Agreement, either for assistance beyond what the appellant receives from Manitoba or for a declaration that the Government of Manitoba is disregarding that Province's statutes. The appellant has no more claim to either than did the appellant in *Re Lofstrom and Murphy et al.*⁴ He also has none since he has carried his claims through the Manitoba courts and has failed. So far as the Canada-Manitoba

a) la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels (ci-après appelés «besoins fondamentaux»),

a «personne nécessiteuse» signifie

a) une personne qui, par suite de son incapacité d'obtenir un emploi, de la perte de son principal soutien de famille, de sa maladie, de son invalidité, de son âge ou de toute autre cause acceptable pour l'autorité provinciale, est reconnue incapable (sur vérification par l'autorité provinciale qui tient compte des besoins matériels de cette personne et des revenus et ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins) de subvenir convenablement à ses propres besoins ou à ses propres besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge ou de l'une ou plusieurs d'entre elles . . .

c

4. Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec toute province un accord prévoyant le paiement, par le Canada à la province, de contributions aux frais encourus par la province et des municipalités de la province, au titre

d

a) de l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci, et

b) des services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province,

en conformité de la législation provinciale.

e

6. . . .

(2) Un accord doit prévoir que la province

a) fournira l'aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne de la province qui est une personne nécessiteuse visée à l'alinéa a) de la définition de «personne nécessiteuse» à l'article 2, ou à l'égard d'une telle personne, dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux;

b) tiendra compte, en décidant si une personne est visée par l'alinéa a) et en déterminant l'assistance publique à fournir à cette personne, de ses besoins matériels et des revenus et ressources dont elle dispose pour les satisfaire;

g

Il va de soi que par ses allégations, l'appellant n'entend pas réclamer et ne réclame pas du Manitoba, que ce soit en vertu de ses lois ou de l'accord Canada-Manitoba, une allocation sociale supérieure à celle qu'il reçoit du Manitoba ou un jugement déclarant que le gouvernement du Manitoba ne respecte pas ses propres lois. Il n'y a pas plus droit que l'appellant dans l'affaire *Re Lofstrom and Murphy et al.*⁴. Il ne peut le faire, non plus, puisqu'il s'est adressé aux cours manitobaines et qu'il a été débouté. En ce qui concerne l'accord Canada-Manitoba, il pourrait difficilement faire

j

⁴ (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.).

⁴ (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.).

Agreement goes he could scarcely raise a reasonable cause of action against Manitoba on the basis of an allegation that Manitoba receives money from Canada to which it is not entitled.

But here the situation is different. The claim is not asserted against Manitoba. It is asserted against the federal authorities charged with the administration according to law of a federal statute which authorizes, under specified circumstances but only under such circumstances, the payment of money from the Consolidated Revenue Fund of Canada. If indeed payments are being made unlawfully it seems to me that there is appropriate subject-matter for a declaration to that effect. That was the basis for relief put forward successfully in *MacIlreith v. Hart et al.*⁵ which raised an issue as to the lawfulness of an expenditure of municipal funds. The basis for relief was the same in *Paterson v. Bowes*⁶ where the claim was brought against the Mayor of Toronto to compel repayment to the City of a profit made in a transaction with a contractor who had dealings with the City. In *The Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*,⁷ Laskin C.J., after referring to this feature of the situation in *MacIlreith v. Hart et al.*, said [at page 580]:

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.

Here the challenge does arise *per se* and the case is accordingly in my view stronger than those in *Thorson* [see *infra*, footnote 9] and *Borowski* where the alleged illegality of the expenditure of public funds was a mere consequence that would flow from the statutory provisions they sought to attack being held *ultra vires* in the one case, and inoperative in the other. The present is a case directly within the class of *MacIlreith v. Hart et al.* It varies from it only in that it is federal expenditure which is alleged to be illegal and in that the appellant does not assert standing as a taxpayer.

⁵ (1907), 39 S.C.R. 657.

⁶ (1853), 4 Gr. 170 (Ch.).

⁷ [1981] 2 S.C.R. 575.

valoir un droit d'action contre le Manitoba en alléguant que cette province reçoit du Canada des sommes d'argent auxquelles elle n'a pas droit.

^a La situation est cependant différente en l'espèce. La demande est dirigée non pas contre le Manitoba mais contre les autorités fédérales chargées d'appliquer une loi fédérale qui autorise, uniquement dans des circonstances précises, le paiement de sommes d'argent à même le Fonds du revenu consolidé du Canada. Si les paiements sont effectivement faits illégalement, il me semble qu'il peut obtenir un jugement déclaratoire à cet effet. Ce fut le motif invoqué avec succès dans l'affaire *MacIlreith v. Hart et al.*⁵ qui a soulevé la question de la légalité d'une dépense de fonds municipaux. Le fondement était le même dans l'affaire *Paterson v. Bowes*⁶: la demande y était dirigée contre le maire de Toronto pour l'obliger à rembourser à la ville des bénéfices tirés d'une opération conclue avec un entrepreneur qui traitait avec celle-ci. Voici ce qu'a déclaré le juge en chef Laskin dans l'affaire *Le ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*⁷ après avoir souligné cet aspect de la situation dans la cause *MacIlreith v. Hart et al.* [à la page 580]:

^f 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.

^g En l'espèce, la contestation se pose directement et il s'agit donc, à mon avis, d'un cas plus convaincant que les affaires *Thorson* [voir *infra*, note 9] et *Borowski* où l'illégalité présumée de la dépense des fonds publics était une simple conséquence qui découlait du fait que les dispositions législatives que les appelants voulaient attaquer, ont été déclarées *ultra vires* dans un cas et inopérantes dans l'autre. Le présent cas s'apparente directement à l'affaire *MacIlreith v. Hart et al.*, 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.

⁵ (1907), 39 R.C.S. 657.

⁶ (1853), 4 Gr. 170 (Ch.).

⁷ [1981] 2 R.C.S. 575.

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. The issue is not constitutional. Nor does it arise on the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III]. On the other hand the statute involved is not regulatory legislation of the kind on which the issue in *Smith v. The Attorney General of Ontario*⁸ arose. 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. This appears to me to raise an issue of the kind referred to by Laskin J., (as he then was) in *Thorson v. The Attorney General of Canada, et al.*⁹ when he said, at page 158:

For myself, I do not think that it was necessary to restrict the doctrine of *MacIreith v. Hart* in order to decide the *Smith* case as it was decided. Two entirely different situations were presented in those two cases. In the *Smith* case, a regulatory, even prohibitory, statute was in issue under which offences and penalties were prescribed; in *MacIreith 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 my view the issue raised is an apt one for decision by a court and the statement of claim should not have been struck out as disclosing no reasonable cause of action.

I turn now to the question of the appellant's standing to maintain the action. He does not assert standing as a federal taxpayer. What he alleges is that he is a resident of Manitoba who is a "person in need" within the meaning of the *Canada Assistance Plan*. As such he is obviously one of the class of persons whom Parliament intended to be benefited by the *Canada Assistance Plan*. Neither the Province of Manitoba nor its municipalities have any interest in bringing the issue to adjudication and the Attorney General of Canada is a defendant in the action and acts on behalf of the

⁸ [1924] S.C.R. 331.

⁹ [1975] 1 S.C.R. 138.

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. La question n'est pas d'ordre constitutionnel et elle ne met pas en cause non plus la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]. D'autre part, la loi concernée n'est pas une loi réglementaire du genre de celle dont il est question dans l'affaire *Smith v. The Attorney General of Ontario*⁸. 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. Il me semble que cela soulève une question du genre de celle dont le juge Laskin (tel était alors son titre) a fait mention dans l'affaire *Thorson c. Le Procureur Général du Canada, et autres*⁹ lorsqu'il a déclaré à la page 158:

Quant à moi, je ne crois pas qu'il était nécessaire de restreindre la doctrine de l'arrêt *MacIreith v. Hart* pour décider l'affaire *Smith* comme elle l'a été. Ces deux dernières affaires comportaient deux situations complètement différentes. L'affaire *Smith* mettait en jeu une loi qui réglementait, voire même interdisait, et qui créait des infractions et prescrivait des peines; l'affaire *MacIreith 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.

À mon avis, la question soulevée est susceptible d'être tranchée par un tribunal et la déclaration ne devrait pas être radiée pour le motif qu'elle ne révèle aucun droit d'action soutenable.

Je me penche maintenant sur la question de la qualité de l'appelant pour poursuivre son action. Celui-ci ne prétend pas fonder sa qualité pour agir sur son statut de contribuable fédéral. Il allègue qu'il est un résident du Manitoba et une «personne nécessiteuse» au sens du *Régime d'assistance publique du Canada*. À ce titre, il fait évidemment partie de la catégorie de personnes auxquelles le législateur entendait venir en aide au moyen du *Régime d'assistance publique du Canada*. Ni la province du Manitoba ni ses municipalités n'ont intérêt à soumettre la question aux tribunaux et le

⁸ [1924] R.C.S. 331.

⁹ [1975] 1 R.C.S. 138.

other defendants in seeking to prevent the matter being brought to trial.

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. In the course of his reasons in that case Martland J., after discussing the *Thorson* and *McNeil*¹⁰ cases, said at page 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. In my opinion, the respondent has met this test and should be permitted to proceed with his action.

The fact that the plaintiff in such an action cannot claim to be a taxpayer is not decisive against him. That appears from the foregoing citation. It also appears from *Paterson v. Bowes* where standing as an inhabitant of Toronto was sufficient and from the reasons of Laskin J., (as he then was) in the *Thorson* case at pages 162-163:

I recognize that any attempt to place standing in a federal taxpayer suit on the likely tax burden or debt resulting from an illegal expenditure, by analogy to one of the reasons given for allowing municipal taxpayers' suits, is as unreal as it is in the municipal taxpayer cases. Certainly, a federal taxpayer's interest may be no less than that of a municipal taxpayer in that respect. 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.

¹⁰ *The Nova Scotia Board of Censors et al. v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265.

procureur général du Canada est un défendeur dans cette action; il agit pour le compte des autres défendeurs en vue d'empêcher que la question fasse l'objet d'un procès.

^a 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 ^b 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, ^c 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*. Voici ce qu'a déclaré le juge Martland à la page 598 de ses motifs après avoir ^d examiné les affaires *Thorson* et *McNeil*¹⁰:

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 ^e 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. A mon avis, l'intimé répond à ce critère et devrait être autorisé à poursuivre son action.

^f Le fait que dans une telle action, le demandeur ne peut prétendre être un contribuable ne joue pas contre lui. C'est ce qui ressort de l'extrait susmentionné et de l'affaire *Paterson v. Bowes* où le statut ^g d'habitant de Toronto a été jugé suffisant, ainsi que des motifs du juge Laskin (tel était alors son titre) qui, dans l'affaire *Thorson*, a déclaré ce qui suit aux pages 162 et 163:

Je reconnais que toute tentative de déterminer la qualité pour ^h agir, dans une action de contribuable fédéral, d'après la charge fiscale ou la dette qui résultera probablement d'une dépense illégale, par analogie avec un des motifs donnés pour sanctionner les actions de contribuables municipaux, est aussi irréaliste que dans les affaires de contribuable municipal. A cour [sic] ⁱ sûr l'intérêt d'un contribuable fédéral peut être aussi important que celui d'un contribuable municipal à cet égard. 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.

¹⁰ *The Nova Scotia Board of Censors et autre c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265.

My understanding of the judgments of the Supreme Court in the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* cases is that the according of status to bring an action for declaratory relief in such situations is within the discretion of the Court. The rules developed by the Court on the subject are but principles to be applied in exercising that discretion. They teach that the discretion is to be exercised sparingly and is to be restricted to cases which raise justiciable issues that it is important in the public interest to have resolved. Otherwise the courts would be flooded with specious claims. The *Thorson* case raised constitutional issues. The *McNeil* case also raised a constitutional issue, one as to the validity of a provincial statute under which the Board of Censors operated. The case also raised challenges to regulatory provisions. In that respect it was close to, but still different from, the situation in *Smith v. The Attorney General of Ontario*. The *Borowski* case raised the broad question of whether the provisions of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] permitting abortions were inoperative as being contrary to the *Canadian Bill of Rights* and whether expenditures of public money to support therapeutic abortions under such provisions were consequently illegal.

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. In my opinion, he should not have been denied standing and his statement of claim should not have been struck out.

I would allow the appeal and restore the statement of claim. For the reasons given the case in my view is not one for an interlocutory injunction. I would therefore dismiss the appeal from the refusal of the appellant's application for such an injunction. For the same reasons I would dismiss the appeal from the refusal by the Trial Division of

Si je comprends bien les jugements rendus par la Cour suprême dans les causes *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, la Cour a le pouvoir discrétionnaire, dans de tels cas, pour reconnaître la qualité requise pour intenter une action visant à obtenir un jugement déclaratoire. Les règles élaborées par la Cour à ce sujet ne sont que des principes qui devraient être appliqués à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Elles montrent qu'il faut exercer ce pouvoir avec réserve et qu'il doit se limiter aux cas qui soulèvent des questions d'ordre juridique qu'il est important de résoudre pour l'intérêt public. Sinon, les tribunaux seraient inondés de réclamations spécieuses. L'affaire *Thorson* soulevait des questions d'ordre constitutionnel. L'affaire *McNeil* soulevait également une question d'ordre constitutionnel, c'est-à-dire la validité d'une loi provinciale régissant le fonctionnement de la commission de censure. Cette affaire, dans laquelle on contestait également des dispositions réglementaires, était, à cet égard, analogue, malgré certaines différences, à la situation qui s'était présentée dans la cause *Smith v. The Attorney General of Ontario*. L'affaire *Borowski* soulevait la question générale de savoir si les dispositions du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] permettant l'avortement étaient inopérantes en raison du fait qu'elles étaient contraires à la *Déclaration canadienne des droits* et si les dépenses de fonds publics visant à subventionner les avortements thérapeutiques effectués en vertu de ces dispositions étaient, par conséquent, illégales.

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'appelant et de la catégorie des personnes qui sont censées bénéficier du Régime et dans celui du public en général, l'appelant devrait être autorisé à soulever cette question. À mon avis, on n'aurait pas dû refuser de lui reconnaître la qualité pour agir et sa déclaration n'aurait pas dû être radiée.

J'accueillerais l'appel et je rétablirais la déclaration. Pour les motifs que j'ai énoncés, il ne s'agit pas, à mon avis, d'un cas donnant ouverture à une injonction interlocutoire. Je rejetterais par conséquent l'appel du rejet de la demande de l'appelant visant à obtenir une telle injonction. Pour les mêmes motifs, je rejetterais l'appel du rejet par la

the appellant's originating application for an injunction. The respondents should have thirty days from the date of this judgment to file a defence in the action. I would not award costs in either proceeding.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting in part*): These appeals from judgments of the Trial Division were heard together by agreement of counsel. Appeal A-1187-82 is from a judgment dismissing appellant's originating notice asking for an injunction enjoining the respondent Ministers from authorizing and making payments to the Province of Manitoba pursuant to subsection 7(1) of the *Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1970, c. C-1 (hereinafter the Plan).¹¹ Appeal A-1195-82 is from another judgment dismissing the appellant-plaintiff's application for an interim injunction and striking out the plaintiff's statement of claim pursuant to Rule 419(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]. The learned Motions Judge gave no reasons for his judgment in appeal A-1187-82. In appeal A-1195-82, the order itself stated that the basis for the order was twofold:

- (a) the plaintiff does not have the requisite standing in law to maintain his action; and
- (b) the statement of claim does not disclose any reasonable grounds for obtaining the relief sought.

The issues on both appeals as argued before us are the same and are also identical to those argued before the Motions Judge as detailed *supra*.

¹¹ 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.

Division de première instance de la demande introductive d'instance de l'appellant visant à obtenir une injonction. Les intimés bénéficient d'un délai de trente jours à compter de la date du présent jugement pour produire une défense à la présente action. Je n'adjugerais aucuns dépens en première instance ou en appel.

* * *

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

LE JUGE HEALD (*dissident en partie*): Les présents appels des jugements de la Division de première instance ont été entendus en même temps à la suite d'un accord conclu entre les avocats. L'appel n° A-1187-82 porte sur un jugement rejetant l'avis introductif d'instance par lequel l'appellant demandait une injonction interdisant aux Ministres intimés d'autoriser et de faire des paiements à la province du Manitoba en vertu du paragraphe 7(1) du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-1 (ci-après appelé le Régime)¹¹. L'appel n° A-1195-82 porte sur un autre jugement qui a rejeté la demande du demandeur-appellant visant à obtenir une injonction interlocutoire et qui a radié la déclaration du demandeur en vertu du paragraphe 419(1) des Règles [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663]. Le juge des requêtes n'a pas prononcé de motifs en rendant son jugement dans l'appel n° A-1187-82. Dans l'appel n° A-1195-82, l'ordonnance même précise les motifs sur lesquels elle se fonde:

- a) le demandeur n'a pas la qualité requise par la loi pour poursuivre son action; et
- b) la déclaration ne révèle aucun motif raisonnable permettant d'obtenir le redressement demandé.

Les questions qui nous ont été soumises dans les deux appels sont identiques et elles sont également identiques à celles qui ont été débattues devant le juge des requêtes, tel qu'expliqué en détail plus haut.

¹¹ 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.

The facts, as set out in the statement of claim, may be summarized as follows. The plaintiff is a Manitoba resident, who by reason of severe illness and disability, is unable to provide adequately for himself. His sole source of support are the social allowances he receives pursuant to *The Social Allowances Act* of Manitoba. Accordingly, he claims to be a "person in need" pursuant to the Plan.¹² He alleges that all contributions made by the Government of Canada, to the Province of Manitoba in respect of social assistance provided by the Province, under the authority of subsection 7(1) of the Plan are subject to the conditions specified in Part I of the Plan, the regulations promulgated thereunder and the agreements between Canada and Manitoba. He alleges that the payments that have been made by Canada to Manitoba are contrary to said Part I because:

1. The Winnipeg Director of Welfare, pursuant to authority contained in the provincial Act

¹² "Person in need" is defined in section 2 of the Plan as follows:

2. In this Act

"person in need" means

(a) a person who, by reason of inability to obtain employment, loss of the principal family provider, illness, disability, age or other cause of any kind acceptable to the provincial authority, is found to be unable (on the basis of a test established by the provincial authority that takes into account that person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet such requirements) to provide adequately for himself, or for himself and his dependants or any of them, or

(b) a person under the age of twenty-one years who is in the care or custody or under the control or supervision of a child welfare authority, or a person who is a foster-child as defined by regulation,

and for the purposes of paragraph (e) of the definition "assistance" includes a deceased person who was a person described in paragraph (a) or (b) of this definition at the time of his death or who, although not such a person at the time of his death, would have been found to be such a person if an application for assistance to or in respect of him had been made immediately before his death;

Les faits exposés dans la déclaration peuvent être résumés de la façon suivante. Le demandeur est un résident du Manitoba qui, en raison d'une maladie et d'une incapacité graves, ne peut subvenir adéquatement à ses besoins. Les allocations sociales qu'il touche en vertu de la *Loi sur l'assistance sociale* du Manitoba constituent sa seule source de revenu. Il prétend, par conséquent, être une «personne nécessiteuse» suivant les termes du Régime¹². Il allègue que toutes les contributions versées par le gouvernement du Canada à la province du Manitoba au titre d'assistance sociale fournie par la province en vertu du paragraphe 7(1) du Régime sont assujetties aux conditions prévues à la Partie I du Régime, aux règlements promulgués en application de celle-ci et aux accords conclus entre le Canada et le Manitoba. Il soutient que les paiements faits par le Canada au Manitoba vont à l'encontre de ladite Partie I parce que:

1. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la législation provinciale, le directeur du Bien-

¹² «Personne nécessiteuse» est définie à l'article 2 du Régime de la façon suivante:

2. Dans la présente loi

«personne nécessiteuse» signifie

a) une personne qui, par suite de son incapacité d'obtenir un emploi, de la perte de son principal soutien de famille, de sa maladie, de son invalidité, de son âge ou de toute autre cause acceptable pour l'autorité provinciale, est reconnue incapable (sur vérification par l'autorité provinciale qui tient compte des besoins matériels de cette personne et des revenus et ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins) de subvenir convenablement à ses propres besoins ou à ses propres besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge ou de l'une ou plusieurs d'entre elles, ou

b) une personne âgée de moins de vingt et un ans qui est confiée aux soins ou à la garde d'une autorité chargée du bien-être social de l'enfance ou placée sous le contrôle ou la surveillance d'une telle autorité, ou une personne qui est un enfant placé en foyer nourricier selon la définition des règlements, et, aux fins de l'alinéa e) de la définition de «assistance publique», comprend une personne décédée qui était une personne visée par l'alinéa a) ou b) de la présente définition au moment de son décès ou qui, bien qu'elle ne fût pas une telle personne au moment de son décès, aurait été reconnue être une telle personne si une demande d'assistance publique avait été faite pour elle ou à son égard immédiatement avant son décès;

deducted from his monthly social assistance payments for 46 months, a 5% deduction to recover a past overpayment, thereby, in his view, breaching the Province's undertaking in the Plan (paragraph 6(2)(a)),¹³ to provide financial aid to persons in need in an amount "that takes into account his basic requirements".

2. Before he received social allowances under the provincial legislation he received municipal relief from the City of Winnipeg. Pursuant to section 444 of the Manitoba *Municipal Act*, that municipal relief is deemed to be a debt. In his view, this provision also is a breach by Manitoba of its undertaking under paragraph 6(2)(a) of the Plan referred to *supra*.

3. The Manitoba legislation empowers the Province to delegate to its municipalities the power to establish assistance rates contained in the definition of "person in need" in section 2 of the Plan. The result is that municipal relief payments vary to some extent, depending on the cost of living in different areas, and are usually lower than the amount fixed by the provincial legislation. Thus, the plaintiff claims that this arrangement between the Province and each of its several municipalities constitutes a further breach by the Province of its undertakings under paragraph 6(2)(a) of the Plan.

The statement of claim then seeks a declaration that the payments of contributions by the Government of Canada, pursuant to subsection 7(1) of the Plan, to Manitoba are illegal so long as the practices detailed in paragraphs 1 to 3 *supra* are continued; an injunction enjoining such payments; and a declaration that all funds paid to Manitoba

¹³ Paragraph 6(2)(a) of the Plan reads:

6. ...
(2) An agreement shall provide that the province (a) will provide financial aid or other assistance to or in respect of any person in the province who is a person in need described in paragraph (a) of the definition "person in need" in section 2, in an amount or manner that takes into account his basic requirements;

être social de Winnipeg a déduit 5 % de ses prestations mensuelles d'assistance sociale pendant une période de 46 mois pour recouvrer un plus-payé, ce qui, de l'avis de l'appelant, ne respectait pas l'engagement de la province, dans le cadre du Régime (alinéa 6(2)a)¹³, à fournir l'aide financière à toute personne nécessiteuse dans une mesure «compatible avec ses besoins fondamentaux».

2. Avant de toucher les allocations sociales en vertu de la législation provinciale, l'appelant a bénéficié de l'aide de la ville de Winnipeg. En vertu de l'article 444 de la *Loi sur les municipalités* du Manitoba, cette aide est présumée être une dette. À son avis, cette disposition constitue également une violation par le Manitoba de son engagement visé à l'alinéa 6(2)a) précité du Régime.

3. La législation manitobaine autorise la province à déléguer à ses municipalités le pouvoir de fixer les taux d'assistance publique prévus dans la définition de «personne nécessiteuse» à l'article 2 du Régime. Il en résulte que les allocations versées par les municipalités varient dans une certaine mesure, suivant le coût de la vie dans les différentes régions, et sont habituellement moins élevées que le montant fixé par la législation provinciale. Le demandeur prétend donc que cet arrangement entre la province et chacune de ses nombreuses municipalités constitue également une violation par le Manitoba de ses engagements prévus à l'alinéa 6(2)a) du Régime.

La déclaration vise ensuite à obtenir un jugement déclarant que les contributions versées par le gouvernement du Canada au Manitoba, conformément au paragraphe 7(1) du Régime, sont illégales aussi longtemps que les pratiques expliquées en détail aux paragraphes 1 à 3 précités se poursuivent; elle vise également à obtenir une injonction

¹³ L'alinéa 6(2)a) du Régime est ainsi rédigé:

6. ...
(2) Un accord doit prévoir que la province (a) fournira l'aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne de la province qui est une personne nécessiteuse visée à l'alinéa a) de la définition de «personne nécessiteuse» à l'article 2, ou à l'égard d'une telle personne, dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux;

as contributions since March 20, 1967 are an overpayment within the meaning of paragraph 9(1)(g) of the Plan.

I think it advisable for a proper understanding of the issues raised herein to summarize briefly the scheme of the *Canada Assistance Plan*. Section 4 enables the Minister of National Health and Welfare with the approval of the Governor in Council to enter into an agreement with any province which agreement will provide for the payment by Canada to the province of contributions to the provincial and municipal welfare and assistance programs which have been provided by provincial law. Paragraph 6(2)(a) *supra*, requires, *inter alia*, that the federal-provincial agreement contemplated by section 4 contain an undertaking by the province to provide financial assistance to persons in need (as defined in section 2 of the Plan) in a manner that "takes into account" their basic and budgetary requirements and having regard also to the income and resources of an applicant in meeting those requirements.

Section 7 *supra*, provides that the contributions or payments pursuant to the Plan and the agreements are subject to the conditions of Part I of the Plan, the regulations, and the conditions of the federal-provincial agreement and stipulates that such payments are to be made upon the certificate of the Minister of National Health and Welfare, out of the Consolidated Revenue Fund.

Section 19 requires the Minister of National Health and Welfare to prepare an annual report on the operation of all agreements made under the Plan and enumerating the payments made to each of the provinces thereunder. There is also a requirement that the Minister's report be tabled in Parliament.

In my opinion, it is clear from the scheme of the Plan *supra*, that when the Minister of National Health and Welfare gives his certificate pursuant to section 7 and when he performs any other duties imposed on him pursuant to that Plan, he is performing those duties as a servant, agent or officer representing the Crown and not as a designated

interdisant de faire ces paiements et un jugement déclarant que toutes les sommes d'argent versées au Manitoba depuis le 20 mars 1967 à titre de contributions constituent un plus-payé au sens de l'alinéa 9(1)g) du Régime.

Pour bien comprendre les questions soulevées en l'espèce, je pense qu'il convient de résumer les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*. L'article 4 permet au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, avec l'approbation du gouverneur en conseil, de conclure avec toute province un accord prévoyant le paiement, par le Canada à la province, de contributions aux programmes provinciaux et municipaux de bien-être social et d'assistance publique qui ont été prévus par la législation provinciale. L'alinéa 6(2)a) précité exige notamment que l'accord fédéral-provincial prévu à l'article 4 contienne un engagement par la province à fournir l'aide financière aux personnes nécessiteuses (telles que définies à l'article 2 du Régime) d'une manière «compatible» avec leurs besoins fondamentaux et matériels et compte tenu également des revenus et ressources d'un requérant pour satisfaire ces besoins.

L'article 7 précité prévoit que les contributions ou paiements faits en vertu du Régime et des accords sont assujettis aux conditions de la Partie I du Régime, aux règlements et aux conditions de l'accord fédéral-provincial et il prévoit que ces paiements doivent, dès présentation du certificat du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, être faits sur le Fonds du revenu consolidé.

En vertu de l'article 19, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social doit préparer un rapport annuel sur l'application de tous les accords conclus en vertu du Régime et sur les paiements faits à chacune des provinces conformément à ces accords. Cet article exige en outre que le rapport du Ministre soit présenté au Parlement.

À mon avis, il ressort clairement des dispositions du Régime précité que lorsque le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social délivre son certificat en vertu de l'article 7 et lorsqu'il exerce les autres fonctions qui lui sont imposées par ce Régime, il agit à titre de préposé, d'agent ou de fonctionnaire représentant la Couronne et non à

person.¹⁴ Furthermore, I find nothing in the Plan which imposes on the Minister a legal duty towards any individual. The duty imposed therein on the Minister is one owing to Canada and requires him to decide an administrative question each time he issues a certificate for payment to a province—that is—has the province complied with all the requisites necessary for that particular province to receive that particular payment. On this issue, I find persuasive the decision of the Saskatchewan Court of Appeal in the case of *Re Lofstrom and Murphy et al.*¹⁵ In that case, the appellant submitted that a regulation passed under *The Saskatchewan Assistance Act, 1966* [S.S. 1966, c. 32] was invalid because, *inter alia*, it contravened the statutory provisions of the Plan. In rejecting this argument, Culliton C.J.S. speaking for the Court, said at page 122:

Part I of the *Canada Assistance Plan* creates no right to assistance by any person in this Province. It does no more than provide the legislative authority for the Government of Canada to enter into a cost-sharing agreement with a provincial Government with respect to social assistance granted by the Province and specifies in some detail the areas in which such costs may be shared. To ensure that the agreement complies with the authority granted by the Act, provision is made for the incorporation of certain specific terms in the agreement. It in no way restricts the legislative competence of a provincial Legislature in the field of social assistance. If, after entering into an agreement, a Province adopts legislation and regulations contrary to the terms of the agreement, that would be a matter entirely between the Governments, affecting only the respective obligations and rights under the agreement. The fact that the provincial legislation and Regulations contravene the term of the agreement would not render such legislation and Regulations invalid if it is otherwise within the legislative competence of the Province.

In my opinion the right of any resident of Saskatchewan to assistance must be found within the provisions of the *Saskatchewan Assistance Act, 1966*. No rights arise by virtue of the *Canada Assistance Plan*.

I agree with that view of the matter. No rights accrued to this appellant from the Plan. Any right

¹⁴ Compare: *Regina v. Minister of Natural Resources of Saskatchewan*, [1973] 1 W.W.R. 193 (Sask. C.A.), at pp. 198-199, per Culliton C.J.S.; *Rothmans of Pall Mall Canada Limited et al. v. Minister of National Revenue et al.*, [1976] 1 F.C. 314 (T.D.), at pp. 320-321; *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872), 7 Q.B. 387, at p. 394; *The Queen v. The Secretary of State for War*, [1891] 2 Q.B. 326 (C.A.), at p. 338.

¹⁵ (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.).

titre de personne désignée¹⁴. De plus, je ne vois rien dans le Régime qui oblige le Ministre à s'acquitter d'une obligation envers un particulier. L'obligation qui lui est imposée par le Régime est une obligation envers le Canada qui consiste à trancher une question administrative toutes les fois qu'il délivre un certificat de paiement à une province—question qui est de savoir si la province s'est conformée à toutes les conditions requises pour pouvoir recevoir ledit paiement. À cet égard, je pense que la décision rendue par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'affaire *Re Lofstrom and Murphy et al.*¹⁵ est convaincante. Dans cette affaire, l'appelant prétendait qu'un règlement adopté en application de la *Saskatchewan Assistance Act, 1966* [S.S. 1966, chap. 32] était nul parce que, notamment, il contrevenait aux dispositions législatives du Régime. En rejetant cet argument, voici ce qu'a déclaré, à la page 122, le juge en chef Culliton qui parlait au nom de la Cour:

[TRADUCTION] La Partie I du *Régime d'assistance publique du Canada* ne confère à aucun résident de cette province le droit de recevoir l'assistance publique. Elle ne fait qu'autoriser le gouvernement du Canada à conclure un accord de partage des frais avec un gouvernement provincial sur l'assistance sociale fournie par la province et elle précise les domaines où ces frais peuvent être partagés. Pour s'assurer que l'accord est conforme à l'autorisation accordée par la Loi, celle-ci prévoit l'incorporation dans ledit accord de certaines conditions précises. Cette Loi ne restreint en rien la compétence législative d'une législature provinciale dans le domaine de l'assistance sociale. Si, après avoir conclu un accord, une province adopte une loi et des règlements contraires aux conditions de l'accord, cela concernerait uniquement les gouvernements et toucherait seulement les obligations et droits respectifs prévus dans l'accord. Si la loi et les règlements adoptés par une province allaient à l'encontre des dispositions de l'accord, cela ne rendrait pas cette loi et ces règlements nuls dans la mesure où la province a compétence pour les adopter.

À mon avis, c'est en vertu des dispositions de la *Saskatchewan Assistance Act, 1966* qu'un résident de la Saskatchewan a le droit de réclamer l'assistance publique. Le *Régime d'assistance publique du Canada* ne lui accorde aucun droit.

Je souscris à ce point de vue. Le Régime ne confère aucun droit à l'appelant dans la présente

¹⁴ Comparer avec les causes suivantes: *Regina v. Minister of Natural Resources of Saskatchewan*, [1973] 1 W.W.R. 193 (C.A. Sask.), aux pp. 198 et 199, le juge en chef Culliton; *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le ministre du Revenu national et autres*, [1976] 1 C.F. 314 (1^{re} inst.), aux pp. 320 et 321; *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872), 7 Q.B. 387, à la p. 394; *The Queen v. The Secretary of State for War*, [1891] 2 Q.B. 326 (C.A.), à la p. 338.

¹⁵ (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.).

to assistance which he may have must be found within the provisions of *The Social Allowances Act* of Manitoba. He has pursued his appeal rights under that statute,¹⁶ albeit unsuccessfully.

Turning now to the question as to whether the appellant has the requisite standing to maintain this action, I think that the Motions Judge was also correct in deciding against the appellant on this issue as well. I do not consider that the *Thorson* and *McNeil* decisions¹⁷ in the Supreme Court of Canada have any application to a case such as this. As stated by Martland J. in the *Borowski* case,¹⁸ in both *Thorson* and *McNeil* *supra*, the challenge to the legislation in question was founded upon their alleged constitutional invalidity. I am likewise of the view that the decision in *Borowski, supra*, does not assist this appellant. In that case, a declaration was sought that certain subsections of the *Criminal Code* were invalid and inoperative by reason of the operation of the *Canadian Bill of Rights*. At page 598 [S.C.R.], Martland J. speaking for the majority, in discussing *Thorson* and *McNeil*, said:

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. In my opinion, the respondent has met this test and should be permitted to proceed with his action.

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

¹⁶ Pursuant to paragraph 9(1)(e) of that Act, the appellant appealed the Winnipeg Welfare Director's decision to deduct 5% from 46 of his monthly social assistance payments as referred to *supra*. His appeal to the Appeal Board was unsuccessful as was his appeal to the Manitoba Court of Appeal (1976), 71 D.L.R. (3d) 597.

¹⁷ *Thorson v. The Attorney General of Canada, et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *The Nova Scotia Board of Censors et al. v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; (1975), 5 N.R. 43.

¹⁸ *The Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575, at p. 596; 39 N.R. 331, et p. 341.

affaire. Le droit qu'il peut avoir de réclamer l'assistance publique lui est conféré par les dispositions de la *Loi sur l'assistance sociale* du Manitoba. Il a exercé, sans succès, le droit d'appel que a lui confère cette loi¹⁶.

Quant à la question de savoir si l'appellant a la qualité requise pour poursuivre la présente action, je pense que le juge des requêtes a également eu b raison de débouter l'appellant sur cette question. Je ne crois pas que les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Thorson* et *McNeil*¹⁷ s'appliquent en l'espèce. Comme l'a fait remarquer le juge Martland dans l'affaire c *Borowski*¹⁸, l'opposition à la loi en question, dans les causes *Thorson* et *McNeil* précitées, était fondée sur leur présumée inconstitutionnalité. Je suis également d'avis que la décision rendue dans l'affaire *Borowski*, précitée, n'est d'aucun secours d à l'appellant dans le présent cas. Dans cette affaire, l'intimé demandait un jugement déclaratoire portant que l'application de la *Déclaration canadienne des droits* rendait nuls et inopérants certains paragraphes du *Code criminel*. En examinant les affaires e *Thorson* et *McNeil*, le juge Martland, parlant au nom de la majorité, a déclaré ce qui suit à la page 598 [R.C.S.]:

Selon mon interprétation, ces arrêts décident que pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite f 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. A mon avis, l'intimé répond à ce critère et devrait être g autorisé à poursuivre son action.

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 h actions visant à faire déclarer une loi nulle. Il n'en est pas ainsi du présent cas. Le jugement déclara-

¹⁶ Conformément à l'alinéa 9(1)e) de cette Loi, l'appellant a interjeté appel de la décision du directeur du Bien-être social de Winnipeg de déduire de 46 de ses versements mensuels d'assistance sociale 5% de ses prestations, tel qu'indiqué précédemment. Son appel à la Commission d'appel a été rejeté, ainsi que son appel à la Cour d'appel du Manitoba (1976), 71 D.L.R. (3d) 597.

¹⁷ *Thorson c. Le Procureur Général du Canada, et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *The Nova Scotia Board of Censors et autre c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; (1975), 5 N.R. 43.

¹⁸ *Le ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575, à la p. 596; 39 N.R. 331, à la p. 341.

case. The declaration herein sought, as stated *supra*, relates to the validity of administrative action, i.e., payment by Canada to Manitoba allegedly contrary to certain provisions of the Plan. The question raised here is similar to the one discussed by Le Dain J. in *Rothmans of Pall Mall Canada Limited et al. v. Minister of National Revenue et al. [No. 1]*,¹⁹ i.e., it is: "... a question of administrative interpretation that the authorities are obliged to make in their application of the governing statute". This appellant is not asking for a declaration challenging the validity of the Plan. It is the administration of that federal statute which he seeks to impugn. I therefore think it is not a case which is covered by the rationale of either *Thorson*, *McNeil* or *Borowski*. If that is so, then I think the general rule enunciated by Chief Justice Laskin in *Borowski*²⁰ should apply, namely that it is not open to a citizen and/or taxpayer "to invoke the jurisdiction of a competent court to obtain a ruling on the interpretation or application of legislation, or on its validity, when that person is not either directly affected by the legislation or is not threatened by sanctions for an alleged violation of the legislation". Since in my view no rights accrue to this appellant from the Plan, and since the Plan is in no way a penal statute, he cannot have any status to seek the declaration sought in this statement of claim.

For these reasons I would dismiss both appeals. Since the respondents are not requesting costs, I would make no order in respect thereof.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LALANDE D.J.: This (A-1195-82) is an appeal against two judgments of the Trial Division dated November 17, 1982. By the first, appellant's motion for an interim injunction to enjoin the Minister of Finance of Canada from making any further payments to the Province of Manitoba under subsection 7(1) of the *Canada Assistance*

¹⁹ [1976] 2 F.C. 500 (C.A.), at p. 510.

²⁰ S.C.R., at p. 578; N.R., at pp. 344-345.

toire demandé en l'espèce, comme il a déjà été dit, porte sur la validité d'un acte administratif, c'est-à-dire sur le paiement par le Canada au Manitoba en contravention, dit-on, de certaines dispositions du Régime. La question soulevée en l'espèce est semblable à celle qui a été examinée par le juge Le Dain dans l'affaire *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le ministre du Revenu national et autres [N° 1]*¹⁹ c'est-à-dire: «... une question d'interprétation administrative nécessaire à l'application de la loi en vigueur». Dans le présent cas, l'appelant ne cherche pas à obtenir un jugement déclaratoire contestant la validité du Régime. C'est l'application de cette loi fédérale qu'il veut attaquer. Je pense, par conséquent, qu'il ne s'agit pas d'un cas auquel s'appliquent les motifs énoncés dans les affaires *Thorson*, *McNeil* ou *Borowski*. Puisqu'il en est ainsi, je crois qu'il faudrait appliquer la règle générale énoncée par le juge en chef Laskin dans l'affaire *Borowski*²⁰, règle selon laquelle un citoyen et/ou un contribuable ne peuvent «s'en remettre à la cour compétente pour obtenir une décision sur l'interprétation ou l'application d'une loi, ou sur sa validité, lorsque cette personne n'est pas directement touchée par la loi ou qu'elle n'est pas menacée de sanctions pour une infraction possible à la loi». Puisque, à mon avis, le Régime ne confère aucun droit à l'appelant en l'espèce et puisqu'il ne constitue pas une loi pénale, celui-ci ne peut avoir la qualité requise pour obtenir le jugement déclaratoire qu'il demande dans sa déclaration.

Par ces motifs, je rejeterais les deux appels. Puisque les intimés ne réclament pas de dépens, je ne rendrais pas d'ordonnance à cet effet.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Il s'agit d'un appel (A-1195-82) de deux jugements de la Division de première instance en date du 17 novembre 1982. En vertu du premier jugement, la requête de l'appelant visant à obtenir une injonction interlocutoire dans le but d'interdire au ministre des Finances du Canada de faire d'autres paiements à

¹⁹ [1976] 2 C.F. 500 (C.A.), à la p. 510.

²⁰ R.C.S., à la p. 578; N.R., aux pp. 344 et 345.

Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, was refused. By the second, respondents' motion to strike the statement of claim was granted on the grounds stated in the motion, namely, lack of standing on the part of the appellant and absence of reasonable grounds in his statement of claim for obtaining the relief sought by the action. There are no other recorded reasons.

By his statement of claim appellant sought a declaration that the payment of contributions by the Minister of Finance under subsection 7(1) is illegal so long as *The Social Allowances Act* of Manitoba

... continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements to collect debts; or so long as all municipal relief paid by Manitoba municipalities remains legally a loan and not a gift; or so long as Manitoba permits its municipalities to establish their own rates of assistance independently of the Provincial authority.

Appellant also sought an injunction enjoining the Minister of Finance and the Minister of National Health and Welfare from committing the acts, i.e., paying contributions and issuing certificates, that appellant asks be declared illegal.

It is obvious from this bare statement of what is involved that the case is not one for an interim injunction and the appeal from the order refusing it should be dismissed.

Appellant alleges that he is a "person in need" within the meaning of the *Canada Assistance Plan* and a resident of the Province of Manitoba; that the Province of Manitoba is not now observing and never has fully observed its agreement with the Government of Canada under which it agreed to provide financial aid or other assistance to a person in need "in an amount or manner that takes into account his basic requirements"; that he was deprived of 5% of his monthly social allowance for a period of 46 months because the Province claimed that its agents had paid him too much assistance, thereby reducing his allowance below the level of his basic requirements; that the *Municipal Act* of Manitoba enacts that the assistance provided by municipalities in the Province is

la province du Manitoba en vertu du paragraphe 7(1) du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-1, a été rejetée. Quant au second jugement, la requête des intimés visant à radier la déclaration y a été accordée pour les motifs énoncés dans la requête, savoir, l'absence de qualité pour agir de la part de l'appelant et l'absence de motifs raisonnables dans sa déclaration aux fins d'obtenir le redressement demandé dans l'action. Il n'y a pas d'autres motifs versés au dossier.

Dans sa déclaration, l'appelant réclamait un jugement déclarant que le paiement de contributions par le ministre des Finances en vertu du paragraphe 7(1) est illégal tant que la *Loi sur l'assistance sociale* du Manitoba

[TRADUCTION] ... continue d'autoriser la réduction des allocations au-dessous du niveau des besoins fondamentaux en vue de recouvrer des créances; tant que toutes les allocations versées par les municipalités du Manitoba demeurent, du point de vue du droit, un prêt et non un don; ou tant que le Manitoba permet à ses municipalités de fixer leurs propres taux d'assistance publique indépendamment des autorités provinciales.

L'appelant réclamait aussi une injonction interdisant au ministre des Finances et au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'accomplir les actes suivants, savoir, payer des contributions et délivrer des certificats, actes que l'appelant veut faire déclarer illégaux.

Il ressort manifestement de cette simple déclaration qu'il ne s'agit pas d'un cas d'injonction interlocutoire et que l'appel de l'ordonnance qui l'a refusée devrait lui-même être rejeté.

L'appelant allègue qu'il est une «personne nécessiteuse» au sens du *Régime d'assistance publique du Canada* et un résident de la province du Manitoba; que celle-ci ne respecte pas et n'a jamais respecté intégralement son accord avec le gouvernement du Canada en vertu duquel elle s'est engagée à fournir une aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne nécessiteuse «dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux»; qu'il a été privé de 5% de ses allocations sociales mensuelles pendant une période de 46 mois parce que la province a prétendu que ses fonctionnaires lui avaient versé une somme trop élevée, ce qui réduisait son allocation au-dessous du niveau de ses besoins fondamentaux; qu'en vertu de la *Loi sur*

a a debt due by the recipient and not a gift; that by delegating "fully" to its municipalities the establishment of rates of assistance the Province of Manitoba has contravened the provisions of the *Canada Assistance Plan* by failing to establish the test that is therein required in the definition of "person in need".

For present purposes the appellant's allegations must be taken as being true.

With regard to his standing appellant argues that as a person in need, who has been adversely affected by being deprived of his basic requirements, he has a special interest in the carrying out and proper administration of the *Canada Assistance Plan* and of the agreement thereunder with the Province of Manitoba.

Respondents' counsel relief on *Rothmans of Pall Mall Canada Limited et al. v. Minister of National Revenue et al.* [No. 1]²¹ and said it could not be distinguished from the present case on the question of standing. I do not agree, the two cases are worlds apart.

In *Rothmans* applicants for prohibition and other like relief, who were cigarette manufacturers, contended that the filter tip portion of a cigarette should be included in determining the length of the cigarette for purposes of the definition of "cigarette" in the *Excise Act* [R.S.C. 1970, c. E-12]. The Department had adopted the position that the filter tip should not be included and it was contended that this gave other manufacturers a competitive advantage that caused prejudice to the applicants. The Federal Court of Appeal held with the Trial Judge that the applicants did not have an interest of the kind necessary to give them standing to obtain any of the relief sought in their application.

²¹ [1976] 2 F.C. 500 (C.A.), affirming [1976] 1 F.C. 314 (T.D.).

les municipalités du Manitoba, l'assistance publique fournie par les municipalités dans cette province constitue une dette qui doit être remboursée par le bénéficiaire et non un don; qu'en déléguant «pleinement» à ses municipalités le pouvoir de fixer les taux d'assistance publique, la province du Manitoba a contrevenu aux dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada* en n'établissant pas le critère qui est exigé dans la définition de «personne nécessiteuse».

Aux fins de la présente instance, les allégations de l'appellant doivent être considérées comme vraies.

En ce qui concerne sa qualité pour agir, l'appellant soutient qu'à titre de personne nécessiteuse qui a subi un préjudice en étant privé de ses besoins fondamentaux, il est particulièrement concerné par l'exécution et l'application en bonne et due forme du *Régime d'assistance publique du Canada* et de l'accord conclu avec la province du Manitoba en vertu de ce Régime.

L'avocat des intimés s'est fondé sur l'affaire *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le ministre du Revenu national et autres* [N° 1]²¹ et il a déclaré qu'on ne pouvait établir de distinction entre cette cause et la présente affaire en ce qui concerne la qualité pour agir. Je ne souscris pas à ce point de vue, les deux cas étant tout à fait différents.

Dans l'affaire *Rothmans*, les requérantes qui, à titre de fabricants de cigarettes, réclamaient un bref de prohibition et d'autres redressements de même nature, prétendaient que pour les fins de la définition de «cigarette» dans la *Loi sur l'accise* [S.R.C. 1970, chap. E-12], il faut tenir compte du bout filtre d'une cigarette lorsqu'il s'agit de déterminer la longueur de la cigarette. Le Ministère était d'avis que le bout filtre ne devrait pas être inclus et on a prétendu que cela accordait aux autres fabricants un avantage qui causait un préjudice aux requérantes. La Cour d'appel fédérale a jugé, à l'instar du juge de première instance, que les requérantes n'avaient la qualité requise pour obtenir aucun des redressements qu'elles réclamaient dans leur demande.

²¹ [1976] 2 C.F. 500 (C.A.), confirmant [1976] 1 C.F. 314 (1^{re} inst.).

Here we have something that is entirely different. The appellant is a social welfare recipient who is seeking a judicial declaration as to the meaning and extent of operation of certain provisions of the *Canada Assistance Plan* in the light of the treatment he alleges he has received at the hands of the provincial authorities pursuant to provincial law. The question to which the appellant is seeking a judicial answer is whether or not the provisions of the Manitoba statutes referred to in his statement of claim affect the rights that he alleges are his by virtue of the *Canada Assistance Plan*.

As has been said by Mr. Justice Dickson for the Supreme Court of Canada in *Solosky v. Her Majesty The Queen*,²² we are not constrained by the particular form of wording employed in the prayer for relief.²³ What is essential in this case is that there be a real question of public interest and that the applicant have a genuine special interest in obtaining a judicial declaration upon it. In my opinion the question submitted is of public interest and the appellant has a special interest that is genuine.

But there is another aspect of the matter that needs being looked into in respect of standing and that is whether, to use Mr. Justice Martland's words in *The Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*,²⁴ there is another "reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court".

I will first refer to certain proceedings in the Manitoba courts.

In *Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)*²⁵ the Manitoba Court of Appeal has decided that the Director of Welfare had statutory authority under Manitoba law to reduce appellant's monthly social allowance below the cost of basic necessities in order to recover a past overpay-

²² [1980] 1 S.C.R. 821, at p. 830.

²³ Referring to declaratory proceedings, de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed., London: Stevens & Sons Limited, 1980) at p. 482: "No other judicial remedy is so free from restrictive technicalities."

²⁴ [1981] 2 S.C.R. 575, at p. 598.

²⁵ (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (Man. C.A.).

Il s'agit, en l'espèce, d'un cas entièrement différent. L'appellant est un bénéficiaire du bien-être social qui demande un jugement déclaratoire pour déterminer le sens et la portée de certaines dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*, compte tenu de la façon dont, prétend-il, les autorités provinciales ont appliqué la loi provinciale à son égard. La question à laquelle l'appellant demande aux tribunaux de répondre est de savoir si les dispositions des lois du Manitoba mentionnées dans sa déclaration touchent les droits qu'il prétend avoir en vertu du *Régime d'assistance publique du Canada*.

Comme l'a déclaré le juge Dickson de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Solosky c. Sa Majesté La Reine*²², nous ne sommes pas restreints par le libellé utilisé dans la demande de redressement²³. Ce qui importe avant tout dans le présent cas est de savoir s'il s'agit vraiment d'une question d'intérêt public et si le requérant a un intérêt particulier pour obtenir un jugement déclaratoire sur celle-ci. À mon avis, il faut répondre à ces deux questions par l'affirmative.

Il y a un autre aspect de la question qu'il faut examiner en ce qui concerne la qualité pour agir: il s'agit de savoir, pour reprendre les termes du juge Martland dans l'affaire *Le ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*²⁴, s'il existe une autre «manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour».

Je mentionnerai tout d'abord un certain nombre de causes entendues par les tribunaux manitobains.

Dans l'affaire *Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)*²⁵, la Cour d'appel du Manitoba a décidé que le directeur du Bien-être social était autorisé par la législation manitobaine à réduire les allocations sociales mensuelles de l'appellant au-dessous du coût des besoins essentiels

²² [1980] 1 R.C.S. 821, à la p. 830.

²³ Voici ce qui est écrit à la p. 482, de Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., Londres, Stevens & Sons Limited, 1980, en ce qui concerne les procédures relatives au jugement déclaratoire: [TRADUCTION] «Aucun autre recours judiciaire n'est aussi peu restreint par la procédure.»

²⁴ [1981] 2 R.C.S. 575, à la p. 598.

²⁵ (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (C.A. Man.).

ment. There is no mention in the Court's reasons of the *Canada Assistance Plan*.

In the subsequent unreported case of *Beattie and The Director of Social Services (Winnipeg South/West)*, one of the questions upon which leave to appeal was granted was whether the Social Services Advisory Committee erred in permitting the Director of Social Services to make overpayment deductions contrary to an agreement between the Government of Manitoba and the Government of Canada. That question was answered as follows by Hall J.A. in reasons delivered for the Court on May 15, 1978:

On the first question, it is our opinion that the existence and possible breach of the agreement between the Provincial and Federal Governments with regard to the requirement of providing social allowances in an amount sufficient to provide persons with their basic necessities of life is not relevant to the question of recovering overpayments from current social allowances.

An application by Kathryn Beattie for prohibition, *mandamus* and an injunction against the Minister of National Health and Welfare was dismissed by the Trial Division of the Federal Court on March 30, 1978 (T-1240-78).

It would seem there is no "reasonable and effective manner", other than an action for a declaration, in which the issue submitted by the appellant may be brought before the Court.

The Trial Judge struck out the statement of claim also on the alternative ground that it did not disclose any reasonable grounds for obtaining the relief sought.

The appellant's principal thrust is that the Manitoba enactments violate subclause 2(a) of the Agreement dated March 26, 1967 between the Government of Canada and the Government of the Province of Manitoba. This is the agreement

dans le but de recouvrer un plus-payé. Il n'est pas fait mention du *Régime d'assistance publique du Canada* dans les motifs de la Cour.

^a Dans l'affaire subséquente (non publiée) de *Beattie and The Director of Social Services (Winnipeg South/West)*, l'une des questions au sujet de laquelle l'autorisation d'interjeter appel a été accordée était de savoir si le comité consultatif des services sociaux a commis une erreur en permettant au directeur des Services sociaux de déduire un plus-payé en violation d'un accord conclu entre le gouvernement du Manitoba et celui du Canada. ^b Voici comment le juge d'appel Hall a répondu à cette question dans les motifs qu'il a prononcés au nom de la Cour le 15 mai 1978: ^c

[TRADUCTION] En réponse à la première question, nous ^d sommes d'avis que l'existence et la violation possible de l'accord conclu entre les gouvernements provincial et fédéral concernant l'obligation de fournir des allocations sociales suffisantes pour satisfaire aux besoins essentiels des bénéficiaires n'ont aucun rapport avec la question du recouvrement des plus-payés à même les allocations sociales alors versées.

^e Le 30 mars 1978, la Division de première instance de la Cour fédérale (T-1240-78) a rejeté la demande présentée par Kathryn Beattie visant à obtenir un bref de prohibition, un bref de *mandamus* et une injonction contre le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. ^f

^g Il semble qu'il n'existe pas de «manière raisonnable et efficace» dont l'appelant peut soumettre la question à la Cour, autrement que par une action visant à obtenir un jugement déclaratoire.

^h Le juge de première instance a également radié la déclaration pour le motif subsidiaire qu'elle ne révélait aucun fondement raisonnable permettant d'obtenir le redressement demandé. ⁱ

^j L'appelant prétend essentiellement que la législation manitobaine va à l'encontre de l'alinéa 2a) de l'accord conclu le 26 mars 1967 entre le gouvernement du Canada et celui de la province du Manitoba. Il s'agit de l'accord autorisé par l'article

authorized in section 4²⁶ and referred to in subsection 7(1)²⁷ of the *Canada Assistance Plan*.

Subclause 2(a) of the Agreement reads as follows:

The Province agrees

(a) to provide financial aid or other assistance to or in respect of any person in the province of Manitoba who is a person in need described in subparagraph (i) of paragraph (g) of Section 2 of the Act in an amount or manner that takes into account his basic requirements;

By section 2 of the Act "person in need" means:

2. . . .

(a) a person who, by reason of inability to obtain employment, loss of the principal family provider, illness, disability, age or other cause of any kind acceptable to the provincial authority, is found to be unable (on the basis of a test established by the provincial authority that takes into account that person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet such requirements) to provide adequately for himself, or for himself and his dependants or any of them, or

One would have to have examined carefully all of the provisions of the *Canada Assistance Plan* and of the section 4 Agreement with Manitoba to be able to assess the merit of appellant's contention. That has not yet been done and until it is it is not possible to say that his position is unarguable or patently unsustainable.

This case is not unlike *Carota v. Jamieson et al.*²⁸ where the plaintiff was seeking a declaration

²⁶ 4. Subject to this Act, the Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with any province to provide for the payment by Canada to the province of contributions in respect of the cost to the province and to municipalities in the province of

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies, and

(b) welfare services provided in the province by provincially approved agencies, pursuant to the provincial law.

²⁷ 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.

²⁸ [1977] 1 F.C. 19 (T.D.); [1977] 1 F.C. 504 (T.D.), affirmed [1977] 2 F.C. 239 (C.A.).

4²⁶ et dont le paragraphe 7(1)²⁷ du *Régime d'assistance publique du Canada* fait mention.

L'alinéa 2a) de l'accord prévoit ce qui suit:

a

[TRADUCTION] La province s'engage

a) à fournir l'aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne de la province du Manitoba qui est une personne nécessiteuse visée par le sous-alinéa (i) de l'alinéa g) de l'article 2 de la Loi dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux;

L'article 2 de la Loi définit «personne nécessiteuse» comme suit:

c

2. . . .

a) une personne qui, par suite de son incapacité d'obtenir un emploi, de la perte de son principal soutien de famille, de sa maladie, de son invalidité, de son âge ou de toute autre cause acceptable pour l'autorité provinciale, est reconnue incapable (sur vérification par l'autorité provinciale qui tient compte des besoins matériels de cette personne et des revenus et ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins) de subvenir convenablement à ses propres besoins ou à ses propres besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge ou de l'une ou plusieurs d'entre elles, ou

e

Il faut avoir examiné attentivement toutes les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada* et de l'accord, visé à l'article 4, conclu avec le Manitoba pour pouvoir établir le bien-fondé de la prétention de l'appelant. Cela n'ayant pas encore été fait, il n'est pas possible de dire si son point de vue est indéfendable ou manifestement insoutenable.

g

Le présent cas ressemble à l'affaire *Carota c. Jamieson et autre*²⁸ où le demandeur réclamait un

²⁶ 4. Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec toute province un accord prévoyant le paiement, par le Canada à la province, de contributions aux frais encourus par la province et des municipalités de la province, au titre

a) de l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci, et

b) des services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province, en conformité de la législation provinciale.

²⁷ 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.

²⁸ [1977] 1 C.F. 19 (1^{re} inst.); [1977] 1 C.F. 504 (1^{re} inst.), confirmé à [1977] 2 C.F. 239 (C.A.).

that an agreement between the Government of Canada and the Government of Prince Edward Island was void as being contrary to a section of the *Department of Regional Economic Expansion Act*, R.S.C. 1970, c. R-4.

My conclusion is that the appellant should have his day in court on the issue he is raising.

The appeal in case A-1195-82 should be allowed and the statement of claim restored. The respondents should have thirty days from the date of the judgment in this Court to file a defence in the action.

I agree with the Chief Justice's affirmation of the refusal of an injunction on the originating motion in case A-1187-82.

In both cases there should be no order as to costs.

jugement déclaratoire portant qu'un accord conclu entre le gouvernement du Canada et celui de l'Île-du-Prince-Édouard était nul parce qu'il allait à l'encontre d'un article de la *Loi sur le ministère a de l'Expansion économique régionale*, S.R.C. 1970, chap. R-4.

Je conclus que l'appelant devrait pouvoir soumettre à la Cour la question qu'il soulève.

b L'appel dans l'affaire A-1195-82 devrait être accueilli et la déclaration rétablie. Les intimés devraient bénéficier d'un délai de trente jours à compter de la date du jugement rendu par cette Cour pour produire une défense dans la présente c action.

Je suis d'accord avec le refus d'une injonction confirmé par le juge en chef concernant la requête introductive d'instance dans l'affaire A-1187-82.

d Il ne devrait pas y avoir d'ordonnance concernant les dépens dans aucun des deux cas.