

**S.A. Appellant**

v.

**Metro Vancouver Housing Corporation**  
*Respondent*

and

**Attorney General of British Columbia,  
Canadian Association for Community Living,  
People First of Canada, Council of  
Canadians with Disabilities,  
Income Security Advocacy Centre, HIV &  
AIDS Legal Clinic Ontario and Disability  
Alliance BC Society** *Interveners*

**INDEXED AS: S.A. v. METRO VANCOUVER  
HOUSING CORP.**

**2019 SCC 4**

File No.: 37551.

2018: April 25; 2019: January 25.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,  
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and  
Martin J.J.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA**

*Social law — Affordable housing — Rental assistance program — Application for means-tested rent subsidy — Disclosure of assets — Henson trust — Landlord offering discretionary rental assistance to tenants who have less than \$25,000 in assets — Tenant refusing to disclose balance of Henson trust established for her care and maintenance in application for rental assistance — Whether trust should be treated as tenant’s asset for purpose of determining eligibility for rental assistance.*

*Contracts — Tenancy agreement — Rental assistance program — Landlord offering discretionary rental assistance to tenants — Whether landlord has contractual obligation to consider complete application for rent subsidy by tenant — Whether tenant’s application was complete*

**S.A. Appelante**

c.

**Metro Vancouver Housing Corporation**  
*Intimée*

et

**Procureur général de la Colombie-Britannique,  
Association canadienne pour l’intégration  
communautaire, Personnes d’abord du Canada,  
Conseil des Canadiens avec déficiences,  
Centre d’action pour la sécurité du revenu,  
HIV & AIDS Legal Clinic Ontario et  
Disability Alliance BC Society** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : S.A. c. METRO VANCOUVER  
HOUSING CORP.**

**2019 CSC 4**

N° du greffe : 37551.

2018 : 25 avril; 2019 : 25 janvier.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,  
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et  
Martin.

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE  
LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Droit social — Logement abordable — Programme d’aide au loyer — Demande de subvention fondée sur un examen des ressources — Communication relative aux actifs — Fiducie de type Henson — Locataire offrant de façon discrétionnaire une aide au loyer aux locataires dont la valeur des actifs est inférieure à 25 000 \$ — Refus par une locataire de révéler, dans une demande d’aide au loyer, le solde d’une fiducie de type Henson établie pour subvenir à ses besoins — La fiducie devrait-elle être considérée comme un actif appartenant à la locataire lorsqu’il s’agit d’établir si celle-ci est admissible à une aide au loyer?*

*Contrats — Convention de location — Programme d’aide au loyer — Locataire offrant de façon discrétionnaire une aide au loyer aux locataires — La locataire a-t-elle l’obligation contractuelle de considérer une demande complète d’aide au loyer soumise par un locataire? — La demande*

*when it did not include value of her Henson trust — If so, whether landlord breached contractual obligation — Appropriate remedy — Availability of declaratory relief.*

The respondent, Metro Vancouver Housing Corporation (“MVHC”), is a non-profit corporation that operates subsidized housing complexes. It also offers means-tested rental assistance in the form of rent subsidies to eligible tenants on a discretionary basis. Tenants wishing to receive rent subsidies must demonstrate, on an annual basis, that they meet the eligibility criteria by completing and submitting an assistance application. MVHC limits eligibility for rental assistance to tenants who have less than \$25,000 in assets.

The appellant, A, a person with disabilities, has resided in one of MVHC’s housing complexes since 1992 and received rental assistance from MVHC every year until 2015. The terms of her tenancy were set out in a tenancy agreement, which required that she provide an income verification statement to MVHC once a year.

A also has an interest in a trust that was settled for her benefit in 2012. The terms of the trust provide that the two co-trustees — A and her sister — together have the discretion to pay so much of the income and capital as they decide is necessary or advisable for the care, maintenance, education, or benefit of A. The structure of this kind of trust, commonly known as a *Henson* trust, means that A cannot compel the trustees to make any payments to her and that she cannot unilaterally collapse the trust. In 2015, MVHC requested that A disclose the balance of the trust. A refused, taking the position that her interest in the trust was not an “asset” that could affect her eligibility for rental assistance. MVHC advised her that it was unable to approve her application, as in its view, her trust was an asset and its value was required for it to determine her eligibility for rental assistance.

Both A and MVHC filed petitions in the Supreme Court of British Columbia, seeking a determination as to whether A’s interest in the trust is an asset for the purpose of considering her application for rental assistance. The chambers judge held that the meaning of the word “assets” as used in the tenancy agreement was broad enough to encompass A’s interest in the trust, and therefore that MVHC was entitled

*de la locataire était-elle complète alors que la valeur de sa fiducie de type Henson n’y était pas indiquée? — Dans l’affirmative, la locatrice a-t-elle manqué à une obligation contractuelle? — Réparation appropriée — Possibilité d’obtenir un jugement déclaratoire.*

L’intimée, la Metro Vancouver Housing Corporation (« MVHC »), est un organisme à but non lucratif qui exploite des complexes d’habitations subventionnées. Elle offre également de façon discrétionnaire une aide au loyer modulée en fonction des ressources, sous la forme d’une subvention au loyer, à certains locataires admissibles. Les locataires qui souhaitent recevoir une aide au loyer doivent démontrer annuellement qu’ils satisfont aux critères d’admissibilité applicables en remplissant et en présentant une demande d’aide. La MVHC limite l’admissibilité à une aide au loyer aux locataires dont la valeur des actifs est inférieure à 25 000 \$.

L’appelante, A, une personne handicapée, habite dans un des complexes d’habitation de la MVHC depuis 1992 et a reçu une aide au loyer de cet organisme chaque année jusqu’en 2015. Les modalités de la location de son logement sont énoncées dans une convention de location, qui exige qu’elle fournisse à la MVHC un bilan de vérification de son revenu une fois par année.

A détient également un intérêt dans une fiducie constituée à son bénéfice en 2012. Les modalités de la fiducie prévoient que les deux cofiduciaires — A et sa sœur — ont ensemble le pouvoir discrétionnaire de consacrer la portion du revenu et du capital qu’elles estiment nécessaire ou opportune aux soins, à la subsistance, à l’éducation ou au bénéfice de A. Eu égard à la structure de ce type de fiducie, communément appelée fiducie de type *Henson*, A ne peut obliger les fiduciaires à lui faire des paiements et ne peut mettre fin unilatéralement à la fiducie. En 2015, la MVHC a demandé à A de lui communiquer le solde de la fiducie. A a refusé, faisant valoir que son intérêt dans la fiducie ne constituait pas un « actif » susceptible d’avoir une incidence sur son admissibilité à une aide au loyer. La MVHC l’a informée qu’elle n’était pas en mesure d’approuver sa demande, parce qu’à son avis, sa fiducie était un actif et que la valeur de cet actif était nécessaire pour qu’elle puisse établir si elle était admissible à une aide au loyer.

A et la MVHC ont toutes deux présenté une requête devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour que celle-ci statue sur la question de savoir si l’intérêt que détient A dans la fiducie constitue un actif lorsqu’il s’agit de considérer sa demande d’aide au loyer. Le juge en chambre a conclu que le sens du terme « actifs » tel qu’il était utilisé dans la convention de location était suffisamment large

to require that A disclose the value of the trust before it would consider her application for rental assistance. The Court of Appeal dismissed A's appeal.

*Held* (Brown and Rowe JJ. dissenting in part): The appeal should be allowed.

*Per* Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, and Martin JJ.: As A has no actual entitlement to the trust property under the terms of the trust, her interest in the trust is not an asset that could disqualify her from being considered by MVHC for a rent subsidy. Accordingly, A was eligible to be considered by MVHC for rental assistance in 2015.

The interpretation of the word “asset” as it is used in the assistance application is a justiciable issue that falls within the jurisdiction of this Court. Although A does not have a contractual entitlement to a rent subsidy even if she satisfies the eligibility criteria for rental assistance, the dispute between the parties is fundamentally contractual in nature. It turns on whether MVHC had a contractual obligation to consider any complete assistance application received from A, and, if so, whether the assistance application that A submitted for the year 2015 was in fact complete so as to trigger MVHC's obligation.

The tenancy agreement imposes an obligation on MVHC to consider a complete application for rental assistance submitted by A. Individual tenants of MVHC properties have no contractual entitlement to receive rental assistance and the amount, if any, that eligible tenants might be granted is determined by MVHC on a discretionary basis. However, the tenancy agreement imposes on MVHC an obligation to consider whether a tenant's rent will be adjusted in accordance with the terms of and information provided on the assistance application. The existence of this obligation is rooted in cl. 5(a) of the tenancy agreement and in the tenancy agreement's definition of the term “unit rent”. Both provisions provide that rent to be paid includes a possible decrease in rent determined in accordance with the terms of a “rental assistance agreement”. Since the expression “rental assistance agreement” is not defined in the tenancy agreement, it is necessary to look at the factual matrix surrounding the formation of that contract. It is clear from the factual matrix that MVHC decides whether an applicant will be accorded a rent subsidy, that is, whether it will enter into a rental assistance agreement with a tenant, on the basis of the information provided on the assistance application. Upon entering

pour englober l'intérêt de A dans la fiducie et que la MVHC avait donc le droit d'obliger A à révéler la valeur de la fiducie avant de considérer sa demande d'aide au loyer. La Cour d'appel a rejeté l'appel de A.

*Arrêt* (les juges Brown et Rowe sont dissidents en partie) : Le pourvoi est accueilli.

*Le* juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté et Martin : Comme A ne possède aucun droit actuel sur le bien fiduciaire selon les modalités de la fiducie, son intérêt dans la fiducie ne constitue pas un actif susceptible de faire en sorte que sa demande ne puisse être considérée par la MVHC en vue de l'octroi d'une aide au loyer. En conséquence, A avait droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l'octroi d'une aide au loyer en 2015.

L'interprétation du terme « actif » au sens de la demande d'aide est une question justiciable qui relève de la juridiction de la Cour. Bien que A ne dispose pas du droit contractuel de recevoir une aide au loyer même si elle satisfait aux critères d'admissibilité pour obtenir une telle aide, le litige entre les parties est fondamentalement de nature contractuelle. Il porte sur la question de savoir si la MVHC avait l'obligation contractuelle de considérer toute demande complète d'aide qu'elle recevait de A, et, dans l'affirmative, si la demande d'aide soumise par A pour l'année 2015 était en fait complète de manière à déclencher l'obligation de la MVHC.

La convention de location impose à la MVHC l'obligation de considérer une demande complète d'aide au loyer soumise par A. Chaque locataire des immeubles de la MVHC n'a pas de droit contractuel de recevoir une aide au loyer et le montant, s'il en est, que sont susceptibles de se voir accorder les locataires admissibles est déterminé par la MVHC de façon discrétionnaire. Cependant, la convention de location impose à la MVHC l'obligation de considérer si le loyer d'un tel locataire sera rajusté conformément aux modalités de la demande d'aide et aux renseignements fournis dans celle-ci. Cette obligation trouve sa source dans la cl. 5(a) de la convention de location et dans la définition de l'expression « loyer unitaire » figurant dans cette même convention. Ces deux dispositions prévoient que le loyer à payer inclut une réduction possible de loyer déterminée conformément aux modalités d'une « entente d'aide au loyer ». Comme l'expression « entente d'aide au loyer » n'est pas définie dans la convention de location, il est nécessaire d'examiner le fondement factuel de la formation de ce contrat. Ce fondement factuel indique clairement que la MVHC décide si un requérant se verra accorder une aide au loyer, c'est-à-dire si elle conclura une entente d'aide au loyer avec un locataire, en se fondant

into the tenancy agreement, the parties must therefore have understood that MVHC would determine whether to provide rental assistance to A in accordance with the terms of and information provided on the assistance application if A chose to submit one.

A's interest in the trust does not form part of her assets for the purpose of determining her eligibility to be considered for a rent subsidy from MVHC. First, the trust has the essential features of a *Henson* trust: the trustee is given ultimate discretion with respect to payments out of the trust to the person with disabilities for whom the trust was settled, the effect being that this person cannot compel the trustee to make payments to him or her, and is prevented from unilaterally collapsing the trust. As a result, A has no enforceable right to receive any of the trust's income or capital. Her interest in the trust is akin to a mere hope that some or all of its property will be distributed to her at some point in the future. Trust arrangements such as these cannot be treated as actually enriching the person with disabilities for whom they were settled, because they are structured in a way that puts the trust property beyond that person's control.

Second, the word "assets" must be given its ordinary and grammatical meaning in light of the specific context in which it was used. A reasonable person who interprets the assistance application objectively would understand the word "assets" to mean an applicant's property or interests in property that can actually be used to discharge his or her debts and liabilities, including monthly rent. This meaning aligns with the overall purpose of the rental assistance program, which is to provide rent subsidies to tenants who are in significant financial need.

The word "assets" as it is used in the assistance application is therefore not broad enough to encompass A's interest in the trust, because this interest on its own is not something that A can use to pay her rent or to discharge her other debts or liabilities. Her financial circumstances are only ameliorated if and when the trustees actually decide to make distributions to her. For this reason, the value of the trust is not pertinent to the determination of A's eligibility to receive rental assistance and there was thus no basis for MVHC to require that A provide information regarding the value of her trust before considering her assistance application. MVHC therefore breached its

sur les renseignements fournis dans la demande d'aide. Lorsqu'elles ont conclu la convention de location, les parties ont donc nécessairement compris que la MVHC déciderait s'il y avait lieu d'accorder une aide au loyer à A à la lumière des modalités de la demande d'aide et des renseignements fournis dans celle-ci, si A choisissait de présenter une telle demande.

L'intérêt détenu par A dans la fiducie ne fait pas partie de ses actifs lorsqu'il s'agit de déterminer si elle a droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l'octroi d'une aide au loyer. Premièrement, la fiducie revêt les caractéristiques essentielles d'une fiducie de type *Henson* : le fiduciaire possède le pouvoir discrétionnaire ultime de faire des paiements, prélevés sur la fiducie, à la personne handicapée pour laquelle la fiducie a été constituée, de sorte que cette personne ne peut obliger le fiduciaire à lui faire des paiements et ne peut mettre fin unilatéralement à la fiducie. En conséquence, A ne dispose d'aucun droit exécutoire de recevoir tout ou partie du revenu ou du capital de la fiducie. Son intérêt dans la fiducie s'apparente à un simple espoir qu'une partie ou la totalité des biens de celle-ci lui sera un jour remise. On ne saurait considérer que de tels actes de fiducie ont pour effet d'enrichir la personne handicapée au profit de laquelle ils ont été conclus, car ils sont structurés de manière à placer le bien fiduciaire hors de son contrôle.

Deuxièmement, le terme « actifs » doit être interprété selon son sens ordinaire et grammatical eu égard au contexte particulier de son utilisation. Une personne raisonnable qui interpréterait la demande d'aide de façon objective comprendrait que le terme « actifs » s'entend des biens du requérant, ou de ses intérêts dans des biens, dont il peut effectivement se servir pour s'acquitter de ses dettes et engagements, y compris le loyer mensuel. Ce sens est conforme à l'objectif global du programme d'aide au loyer, lequel consiste à accorder une aide au loyer aux locataires qui éprouvent des difficultés financières importantes.

Le terme « actifs » au sens de la demande d'aide n'est donc pas suffisamment large pour englober l'intérêt détenu par A dans la fiducie, parce que A ne peut se servir de ce seul intérêt pour payer son loyer ou pour s'acquitter de ses autres dettes et engagements. Elle ne voit sa situation financière améliorée que si, et au moment où, les fiduciaires décident effectivement de lui effectuer des distributions. Pour cette raison, la valeur de la fiducie n'est pas pertinente pour décider si A est admissible à une aide au loyer et rien ne permettait donc à la MVHC d'exiger que A fournisse des renseignements concernant la valeur de sa fiducie avant de considérer sa demande d'aide. La MVHC

obligation to determine whether A would receive a rent subsidy in accordance with the terms of the assistance application.

All of the criteria for issuing declaratory relief are met in this case. The interpretation of the word “asset” is a justiciable issue that is real, and one in which both parties clearly have a genuine interest. Moreover, a declaration would have practical utility, as it would settle the live controversy between the parties. Accordingly, it is declared that A has a right to have her application for a rent subsidy considered by MVHC in accordance with the terms of the assistance application, and that her interest in the trust is not an “asset” for the purpose of such a determination. A may also be entitled to a monetary remedy for MVHC’s failure to consider her application. However, there is insufficient evidence in the record before the Court make a determination as to the amount of such a remedy. This issue should be remitted for determination by the court of original jurisdiction for it to analyze the evidence and grant an award of damages that would put A in the position that she would have been in had MVHC not breached its obligation. The declarations made by the Court of Appeal are set aside.

*Per Brown and Rowe JJ. (dissenting in part):* The appeal should be allowed in part and the declaratory relief granted to MVHC by the Court of Appeal should be set aside. While there is agreement with the majority’s analysis with respect to *Henson* trusts, there is disagreement with the analysis relating to MVHC’s rental assistance program. There is no legal basis on which a court can make an order as to the operation of this discretionary program, as there is no contractual obligation requiring MVHC to consider any rental assistance application nor is MVHC bound to a particular framework for the determination of who is to receive rental assistance.

The availability of declaratory relief is premised on the actual or potential infringement of an applicant’s rights. Absent a legal entitlement to anchor a declaration, one cannot be granted. In this case, A has no contractual entitlement to rental assistance under the tenancy agreement. The assistance application is a document designed to assist MVHC in running its discretionary program, and simply provides a means for MVHC to determine which applicants meet the asset cut-off it has established. The choice of who receives assistance from among individuals who satisfy the basic eligibility requirements is MVHC’s to make. MVHC’s discretion is not limited to consideration

a donc manqué à son obligation de considérer si A devait recevoir une aide au loyer conformément aux modalités de la demande d’aide.

Tous les critères applicables à l’octroi d’un jugement déclaratoire sont respectés en l’espèce. L’interprétation du terme « actif » est une question justiciable réelle et les deux parties ont clairement un intérêt véritable dans celle-ci. De plus, un jugement déclaratoire aurait une utilité pratique, puisqu’il réglerait le litige actuel entre les parties. Par conséquent, il est déclaré que A a droit de voir sa demande d’aide au loyer considérée par la MVHC conformément aux modalités de la demande d’aide, et que l’intérêt que A détient dans la fiducie ne constitue pas un « actif » pertinent pour prendre une telle décision. A peut aussi avoir droit à une réparation pécuniaire du fait que la MVHC n’a pas considéré sa demande. Cependant, la preuve au dossier ne permet pas à la Cour de trancher la question du montant d’une telle réparation. Cette question devrait être renvoyée au tribunal de première instance pour décision, afin que celui-ci puisse analyser la preuve et accorder des dommages-intérêts qui auraient pour effet de placer A dans la situation dans laquelle elle se serait trouvée si la MVHC n’avait pas manqué à son obligation. Les jugements déclaratoires prononcés par la Cour d’appel sont annulés.

*Les juges Brown et Rowe (dissidents en partie) :* Il y a lieu d’accueillir le pourvoi en partie et d’annuler les jugements déclaratoires accordés par la Cour d’appel à la MVHC. Malgré l’accord avec l’analyse des juges majoritaires en ce qui a trait aux fiducies de type *Henson*, il y a désaccord avec l’analyse portant sur le programme d’aide au loyer de la MVHC. Aucun fondement juridique ne permet à un tribunal de rendre une ordonnance relative à l’application de ce programme discrétionnaire, car la MVHC n’a aucune obligation contractuelle d’examiner une demande d’aide au loyer et elle n’est pas tenue non plus d’appliquer un cadre particulier pour décider qui doit recevoir une aide au loyer.

La possibilité d’obtenir un jugement déclaratoire repose sur la violation réelle ou potentielle des droits du demandeur. En l’absence d’un droit sur lequel fonder le jugement déclaratoire, pareil jugement ne peut être accordé. En l’espèce, la convention de location ne confère à A aucun droit contractuel à une aide au loyer. La demande d’aide est un document visant à aider la MVHC à administrer son programme discrétionnaire et permet simplement à la MVHC de déterminer quels requérants respectent la condition établie par cet organisme en ce qui a trait à la valeur maximale des actifs qu’ils peuvent détenir. C’est à la MVHC de déterminer quelles personnes, parmi celles

of the information provided in the assistance application or by the manner it distributed assistance in the past.

Furthermore, MVHC has no contractual obligation to consider A's assistance application. Clause 5(a) of the tenancy agreement and the definition of the term "unit rent" contemplate the possibility of a tenant receiving additional rental assistance, but those provisions do not impose on MVHC an obligation to consider whether a tenant should receive rental assistance. That a decrease in rent may occur does not mean that MVHC has an obligation to consider whether for any tenant it will occur. For tenants who have merely applied for rental assistance, there is no rental assistance agreement, and therefore no contract, until it has been determined that they will in fact receive rental assistance.

As the decision by MVHC of whether to provide rental assistance is not justiciable, then neither A nor MVHC can receive declaratory relief concerning that decision. Just as A does not have a right for her application to be considered, MVHC does not have a right to compel A to apply for rental assistance, nor a right to receive any information from A that will help it determine whether she should receive any assistance.

### Cases Cited

By Côté J.

**Applied:** *Ontario (Director of Income Maintenance Branch of the Ministry of Community and Social Services) v. Henson* (1987), 26 O.A.C. 332, aff'd (1989), 36 E.T.R. 192; **referred to:** *Saunders v. Vautier* (1841), Cr. & Ph. 240, 41 E.R. 482; *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *Eli Lilly & Co. v. Novopharm Ltd.*, [1998] 2 S.C.R. 129; *Buschau v. Rogers Communications Inc.*, 2006 SCC 28, [2006] 1 S.C.R. 973; *Stoor v. Stoor Estate*, 2014 ONSC 5684, 5 E.T.R. (4th) 207; *Ledcor Construction Ltd. v. Northbridge Indemnity Insurance Co.*, 2016 SCC 37, [2016] 2 S.C.R. 23; *Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165; *Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development)*, 2016 SCC 12, [2016] 1 S.C.R. 99; *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331.

qui satisfont aux conditions d'admissibilité de base, se verront accorder une aide. La MVHC n'est pas tenue, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de prendre uniquement en considération les renseignements fournis dans la demande d'aide ou de s'en tenir à la manière dont elle a distribué cette aide dans le passé.

De plus, la MVHC n'a aucune obligation contractuelle d'examiner la demande d'aide de A. La clause 5(a) de la convention de location et la définition de l'expression « loyer unitaire » envisagent la possibilité que le locataire reçoive une aide au loyer supplémentaire, mais n'obligent pas la MVHC à se demander si un locataire devrait recevoir une aide au loyer. Qu'il puisse y avoir une réduction de loyer ne signifie pas que la MVHC a l'obligation de se demander s'il y en aura une pour tout locataire. Dans le cas d'un locataire qui a simplement présenté une demande d'aide au loyer, il n'y a pas d'entente d'aide au loyer et par conséquent aucun contrat, et ce, jusqu'à ce qu'il soit établi qu'il recevra effectivement une telle aide.

Comme la décision de la MVHC d'accorder ou non une aide au loyer n'est pas justiciable, ni A ni la MVHC ne peuvent alors obtenir un jugement déclaratoire en ce qui a trait à cette décision. Tout comme A ne dispose pas du droit à l'examen de sa demande, la MVHC n'a pas le droit d'obliger A à solliciter une aide au loyer ni le droit de recevoir de celle-ci tout renseignement qui l'aidera à déterminer si elle devrait recevoir une aide.

### Jurisprudence

Citée par la juge Côté

**Arrêt appliqué :** *Ontario (Director of Income Maintenance Branch of the Ministry of Community and Social Services) c. Henson* (1987), 26 O.A.C. 332, conf. par (1989), 36 E.T.R. 192; **arrêts mentionnés :** *Saunders c. Vautier* (1841), Cr. & Ph. 240, 41 E.R. 482; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *Eli Lilly & Co. c. Novopharm Ltd.*, [1998] 2 R.C.S. 129; *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28, [2006] 1 R.C.S. 973; *Stoor c. Stoor Estate*, 2014 ONSC 5684, 5 E.T.R. (4th) 207; *Ledcor Construction Ltd. c. Société d'assurance d'indemnisation Northbridge*, 2016 CSC 37, [2016] 2 R.C.S. 23; *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165; *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 CSC 12, [2016] 1 R.C.S. 99; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331.

By Rowe J. (dissenting in part)

*Kaiser Resources Ltd. v. Western Canada Beverage Corp.* (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 236.

### Statutes and Regulations Cited

*Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, S.B.C. 2002, c. 41.

*Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151, s. 1(1)(a) [rep. & sub. 654/82, s. 1(a)].

R.R.O. 1980, Reg. 318 [made under the *Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151], s. 3(2)(a).

*Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, r. 2-1(2)(c).

*Wills Variation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 490.

### Authors Cited

*Black's Law Dictionary*, 6th ed., by Henry Campbell Black. St-Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990.

Hall, Geoff R. *Canadian Contractual Interpretation Law*, 3rd ed. Toronto: LexisNexis, 2016.

*Merriam-Webster* (online: <https://merriam-webster.com>), "asset".

Oosterhoff, Albert H., Robert Chambers and Mitchell McInnes. *Oosterhoff on Trusts: Text, Commentary and Materials*, 8th ed. Toronto: Carswell, 2014.

*Oxford English Dictionary* (online: <http://www.oed.com>), "asset".

Sarna, Lazar. *The Law of Declaratory Judgments*, 4th ed. Toronto: Thomson Reuters, 2016.

*Waters' Law of Trusts in Canada*, 4th ed., by Donovan W. M. Waters, Mark R. Gillen and Lionel D. Smith. Toronto: Carswell, 2012.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Smith, Bennett and Goepel JJ.A.), 2017 BCCA 2, 410 D.L.R. (4th) 198, [2017] B.C.J. No. 70 (QL), 2017 CarswellBC 87 (WL Can.), amending a decision of Steeves J., 2015 BCSC 2260. Appeal allowed, Brown and Rowe JJ. dissenting in part.

*Michael A. Feder, Patrick D. H. Williams and Connor Bildfell*, for the appellant.

*Eileen E. Vanderburgh and Pauline Storey*, for the respondent.

*Kate Hamm and Graham J. Underwood*, for the intervener Attorney General of British Columbia.

Citée par le juge Rowe (dissident en partie)

*Kaiser Resources Ltd. c. Western Canada Beverage Corp.* (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 236.

### Lois et règlements cités

*Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, S.B.C. 2002, c. 41.

*Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151, art. 1(1)(a) [abr. & rempl. 654/82, art. 1(a)].

R.R.O. 1980, Reg. 318 [pris en vertu de la *Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151], art. 3(2)(a).

*Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, règle 2-1(2)(c).

*Wills Variation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 490.

### Doctrine et autres documents cités

*Black's Law Dictionary*, 6th ed., by Henry Campbell Black, St-Paul (Minn.), West Publishing Co., 1990.

Hall, Geoff R. *Canadian Contractual Interpretation Law*, 3rd ed., Toronto, LexisNexis, 2016.

*Merriam-Webster* (en ligne : <https://merriam-webster.com>), « asset ».

Oosterhoff, Albert H., Robert Chambers and Mitchell McInnes. *Oosterhoff on Trusts: Text, Commentary and Materials*, 8th ed., Toronto, Carswell, 2014.

*Oxford English Dictionary* (en ligne : <http://www.oed.com>), « asset ».

Sarna, Lazar. *The Law of Declaratory Judgments*, 4th ed., Toronto, Thomson Reuters, 2016.

*Waters' Law of Trusts in Canada*, 4th ed., by Donovan W. M. Waters, Mark R. Gillen and Lionel D. Smith, Toronto, Carswell, 2012.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Smith, Bennett et Goepel), 2017 BCCA 2, 410 D.L.R. (4th) 198, [2017] B.C.J. No. 70 (QL), 2017 CarswellBC 87 (WL Can.), qui a modifié une décision du juge Steeves, 2015 BCSC 2260. Pourvoi accueilli, les juges Brown et Rowe sont dissidents en partie.

*Michael A. Feder, Patrick D. H. Williams et Connor Bildfell*, pour l'appelante.

*Eileen E. Vanderburgh et Pauline Storey*, pour l'intimée.

*Kate Hamm et Graham J. Underwood*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Brendon Pooran and Jennifer Macko*, for the interveners Canadian Association for Community Living and People First of Canada.

*Dianne Wintermute and Luke Reid*, for the intervenor Council of Canadians with Disabilities.

*Ewa Krajewska, Amy Wah and Jackie Esmonde*, for the interveners Income Security Advocacy Centre and HIV & AIDS Legal Clinic Ontario.

*Geoffrey W. White, Amy A. Mortimore and David P. Taylor*, for the intervenor Disability Alliance BC Society.

The judgment of Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté and Martin J.J. was delivered by

CÔTÉ J. —

## I. Introduction

[1] At issue in this appeal is whether the interest that the appellant, S.A., has in a trust that was set up for her care and maintenance should be treated as an “asset”, which would negatively affect her eligibility to participate in a rental subsidy program offered by her landlord, the respondent, Metro Vancouver Housing Corporation (“MVHC”).

[2] Resolving this issue requires this Court to consider, for the first time, the nature of a specific type of trust — commonly known as the “*Henson* trust” — settled for the benefit of a person with disabilities who relies on publicly funded social assistance benefits (see: *Ontario (Director of Income Maintenance Branch of the Ministry of Community and Social Services) v. Henson* (1987), 26 O.A.C. 332 (Div. Ct.), aff’d in (1989), 36 E.T.R. 192 (Ont. C.A.)). The central feature of the *Henson* trust is that the trustee is given ultimate discretion with respect to payments out of the trust to the person with disabilities for whom the trust was settled, the effect being that the latter (a) cannot compel the former to make payments to him or her, and (b) is prevented from unilaterally collapsing the trust under

*Brendon Pooran et Jennifer Macko*, pour les intervenants l’Association canadienne pour l’intégration communautaire et Personnes d’abord du Canada.

*Dianne Wintermute et Luke Reid*, pour l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences.

*Ewa Krajewska, Amy Wah et Jackie Esmonde*, pour les intervenants le Centre d’action pour la sécurité du revenu et HIV & AIDS Legal Clinic Ontario.

*Geoffrey W. White, Amy A. Mortimore et David P. Taylor*, pour l’intervenante Disability Alliance BC Society.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté et Martin rendu par

LA JUGE CÔTÉ —

## I. Introduction

[1] Le présent pourvoi porte sur la question de savoir si l’intérêt que l’appelante, S.A., détient dans une fiducie constituée pour subvenir à ses besoins devrait être considéré comme un « actif », ce qui aurait une incidence négative sur son admissibilité à un programme de subventions aux logements locatifs offert par sa locatrice, l’intimée, la Metro Vancouver Housing Corporation (« MVHC »).

[2] Pour trancher cette question, la Cour doit, pour la première fois, se pencher sur la nature d’un type particulier de fiducie — communément appelé « fiducie de type *Henson* » — constituée au profit d’une personne handicapée vivant de prestations d’aide sociale provenant des fonds publics (voir : *Ontario (Director of Income Maintenance Branch of the Ministry of Community and Social Services) c. Henson* (1987), 26 O.A.C. 332 (C. div.), conf. par (1989), 36 E.T.R. 192 (C.A. Ont.)). La caractéristique principale de la fiducie de type *Henson* est que le fiduciaire possède le pouvoir discrétionnaire ultime de faire des paiements, prélevés sur la fiducie, à la personne handicapée pour laquelle la fiducie a été constituée, de sorte que cette personne a) ne peut obliger le fiduciaire à lui faire des paiements,

the rule in *Saunders v. Vautier* (1841), Cr. & Ph. 240, 41 E.R. 482. Because the person with disabilities has no enforceable right to receive any property from the trustee of a *Henson* trust *unless and until* the trustee exercises his or her discretion in that person's favour, the interest he or she has therein is not generally treated as an "asset" for the purposes of means-tested social assistance programs (D. W. M. Waters, M. R. Gillen and L. D. Smith, eds., *Waters' Law of Trusts in Canada* (4th ed. 2012), at pp. 572-73). The *Henson* trust therefore makes it possible to set aside money or other valuable property for the benefit of a person with disabilities in a manner that jeopardizes that person's entitlement to receive social benefits as little as possible.

[3] S.A. is a person with disabilities for whose benefit a *Henson* trust was settled in 2012 ("Trust"). She resides in a housing complex operated by MVHC. In addition to providing affordable housing in the Greater Vancouver area, MVHC offers rental assistance in the form of rent subsidies to certain eligible tenants on a discretionary basis. An "eligible tenant" is one who, among other things, has less than \$25,000 in assets. At issue in this case is whether S.A.'s interest in the Trust should be treated as an "asset" for the purpose of determining whether she is eligible to be considered by MVHC for a rent subsidy. Both of the courts below answered this question in the affirmative. S.A. appeals to this Court.

[4] I would allow the appeal. In my view, S.A. has no actual entitlement to the trust property under the terms of the Trust. Although she is a co-trustee, she has no independent, concrete right to compel any payments to be made to her or for her benefit, and cannot unilaterally terminate the Trust. Her interest in the trust property therefore amounts to a "mere hope" that the trustees will exercise their discretion in a manner favourable to her (Waters, Gillen

et b) ne peut mettre fin unilatéralement à la fiducie en se fondant sur la règle établie dans *Saunders c. Vautier* (1841), Cr. & Ph. 240, 41 E.R. 482. Comme la personne handicapée ne dispose d'aucun droit exécutoire de recevoir quelque bien que ce soit de la part du fiduciaire d'une fiducie de type *Henson à moins que* ce dernier n'exerce son pouvoir discrétionnaire en sa faveur, l'intérêt que cette personne détient dans la fiducie n'est généralement pas considéré comme un « actif » pour les besoins des programmes d'aide sociale fondés sur un examen des ressources (D. W. M. Waters, M. R. Gillen et L. D. Smith, dir., *Waters' Law of Trusts in Canada* (4<sup>e</sup> éd. 2012), p. 572-573). La fiducie de type *Henson* permet donc de mettre de côté de l'argent ou d'autres biens de valeur au profit d'une personne handicapée d'une manière qui porte atteinte le moins possible au droit de celle-ci de toucher des prestations sociales.

[3] S.A. est une personne handicapée au bénéfice de laquelle une fiducie de type *Henson* (« fiducie ») a été constituée en 2012. Elle habite dans un complexe d'habitation exploité par la MVHC. En plus de fournir des logements abordables dans la région métropolitaine de Vancouver, cet organisme offre de façon discrétionnaire une aide au loyer, sous la forme d'une subvention au loyer, à certains locataires admissibles. Un « locataire admissible » est une personne qui, entre autres, possède des actifs d'une valeur inférieure à 25 000 \$. Le présent pourvoi soulève la question de savoir si l'intérêt que détient S.A. dans la fiducie devrait être considéré comme un « actif » lorsqu'il s'agit de déterminer si S.A. peut voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l'octroi d'une aide au loyer. Les deux cours d'instance inférieure ont répondu à cette question par l'affirmative. S.A. se pourvoit à présent devant notre Cour.

[4] J'accueillerais le pourvoi. À mon avis, S.A. ne possède aucun droit actuel sur le bien fiduciaire selon les modalités de la fiducie. Malgré sa qualité de fiduciaire, elle ne bénéficie d'aucun droit indépendant et concret d'exiger que des paiements lui soient faits ou soient faits à son profit, et elle ne peut mettre fin unilatéralement à la fiducie. Son intérêt dans le bien fiduciaire équivaut donc à un [TRADUCTION] « simple espoir » que les fiduciaires exerceront leur pouvoir

and Smith, at p. 1204, note 155). For this reason, I conclude that her interest in the Trust is not an asset that could disqualify her from being considered by MVHC for a rent subsidy.

## II. Facts

[5] S.A. is a middle-aged person with disabilities. Because her disabilities prevent her from working, she derives her income from benefits paid to her under the *Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, S.B.C. 2002, c. 41 (“EAPDA”).

[6] MVHC is a non-profit corporation that is wholly owned by the Metro Vancouver Regional District. Its mandate is to provide affordable housing in the Greater Vancouver area. To this end, it operates a number of subsidized housing complexes.

[7] S.A. resides in one such complex (“Housing Complex”). MVHC’s operation of the Housing Complex is governed by two agreements with the British Columbia Housing Management Commission: an agreement on Assistance to Non-Profit Corporations (“Operating Agreement”), which was entered into in 1982 (R.R., at pp. 8-14), and an Umbrella Agreement, which was entered into in 2013 (R.R., at pp. 21-25). These agreements impose several obligations on MVHC in managing certain properties in its portfolio. In particular, the Operating Agreement provides that persons wishing to enter into tenancy agreements with MVHC must first demonstrate that they meet certain eligibility requirements pertaining to income, number of occupants, health, and other similar criteria. Both the Operating Agreement and the Umbrella Agreement require that MVHC verify the income of tenants at the time of their initial occupancy, and annually thereafter.

[8] The Umbrella Agreement also requires that MVHC provide rent subsidies to at least 15 percent of the tenants of the Housing Complex. In order to

discretionnaire en sa faveur (Waters, Gillen et Smith, p. 1204, note 155). Pour cette raison, je conclus que l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie ne constitue pas un actif susceptible de faire en sorte que sa demande ne puisse être considérée par la MVHC en vue de l’octroi d’une aide au loyer.

## II. Faits

[5] S.A. est une personne handicapée d’âge mûr. Comme elle ne peut pas travailler en raison de ses handicaps, elle tire son revenu de prestations versées sous le régime de l’*Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, S.B.C. 2002, c. 41 (« EAPDA »).

[6] La MVHC est un organisme à but non lucratif qui appartient exclusivement au Metro Vancouver Regional District. Son mandat consiste à fournir des logements abordables dans la région métropolitaine de Vancouver. À cette fin, la MVHC exploite plusieurs complexes d’habitations subventionnées.

[7] S.A. réside dans l’un de ces complexes (« complexe d’habitation »). L’exploitation du complexe d’habitation par la MVHC est régie par deux accords avec la British Columbia Housing Management Commission : un accord relatif à l’aide aux organismes à but non lucratif (« Accord d’exploitation ») conclu en 1982 (d.i., p. 8-14) et un accord-cadre (« Accord-cadre ») conclu en 2013 (d.i., p. 21-25). Ces accords imposent à la MVHC plusieurs obligations relativement à la gestion de certaines propriétés faisant partie de son portefeuille. Plus précisément, suivant l’Accord d’exploitation, les personnes qui souhaitent conclure une convention de location avec la MVHC doivent d’abord démontrer qu’elles satisfont à certaines conditions d’admissibilité concernant leur revenu, le nombre d’occupants, leur état de santé et d’autres critères semblables. L’Accord d’exploitation et l’Accord-cadre exigent que la MVHC vérifie le revenu des locataires au moment de l’occupation initiale ainsi que tous les ans par la suite.

[8] L’Accord-cadre exige également que la MVHC verse une aide au loyer à au moins 15 p. 100 des locataires du complexe d’habitation. Pour satisfaire à

satisfy this obligation, MVHC offers rental assistance on a discretionary basis to tenants who meet a separate set of eligibility criteria (“Rental Assistance Program”). Tenants wishing to receive rent subsidies must demonstrate, on an annual basis, that they meet these criteria by completing and submitting an application form entitled “Additional Rent Assistance Application” (“Assistance Application”). Given MVHC’s financial limitations, however, not all eligible applicants will actually be granted rental assistance. In other words, MVHC tenants do not have a universal entitlement to rent subsidies. The amount, if anything, that may be granted to an *eligible* tenant is determined by MVHC on the basis of such factors as financial considerations and public housing needs.

[9] In order to “ensure that limited rental assistance funding is preserved for those who need it most”, MVHC has decided to limit eligibility for rental assistance to applicants who, among other things, have less than \$25,000 in assets (A.R., at p. 105). A document entitled “Asset Ceiling Policy” includes the following non-exhaustive definition of the word “assets”:

Assets include, but are not limited to:

- Stocks, bonds, term deposits, mutual funds, bank deposits and cash
- Real estate equity, net of debt
- Assets in which you have a beneficial interest
- Business equity in a private incorporated company including cash, GICs, bonds, stocks, real estate equity, or equity in any other tangible asset
- Significant personal assets such as collector or luxury vehicles.

cette obligation, la MVHC offre, de façon discrétionnaire, une aide au loyer aux locataires qui satisfont à un ensemble distinct de critères d’admissibilité (« Programme d’aide au loyer »). Les locataires qui souhaitent recevoir une aide au loyer doivent démontrer annuellement qu’ils satisfont à ces critères en remplissant et en présentant un formulaire intitulé [TRADUCTION] « Demande d’aide au loyer supplémentaire » (« Demande d’aide »). Toutefois, compte tenu des limitations financières de la MVHC, les requérants admissibles ne se verront pas tous accorder une aide au loyer. Autrement dit, les locataires de la MVHC ne jouissent pas d’un droit universel à une aide au loyer. Le montant, s’il en est, pouvant être accordé à un locataire *admissible* est déterminé par la MVHC en fonction de facteurs tels que les considérations financières et les besoins en matière de logement social.

[9] Pour [TRADUCTION] « s’assurer que le financement limité relatif à l’aide au loyer soit réservé aux personnes qui en ont le plus besoin », la MVHC a décidé de limiter l’admissibilité à une telle aide aux requérants dont, entre autres, la valeur des actifs est inférieure à 25 000 \$ (d.a., p. 105). Un document intitulé « Politique sur la valeur maximale des actifs » définit de manière non exhaustive le terme « actifs » :

[TRADUCTION]

Les actifs comprennent notamment :

- les actions, obligations, dépôts à terme, fonds communs de placement, dépôts bancaires et argent comptant;
- l’avoir immobilier, libre de dettes;
- les actifs dans lesquels vous avez un intérêt bénéficiaire;
- l’avoir dans une société privée, y compris l’argent comptant, les CPG, les obligations, les actions, l’avoir immobilier ou l’avoir dans tout autre actif corporel;
- les biens personnels importants, tels que les véhicules de collection ou de luxe.

Assets that may be excluded include:

- Personal [e]ffects such as a household vehicle, jewelry and furniture
- Bursaries or scholarships from educational institutions for any household member that is a current student
- Registered Education Savings Plans (RESPs), and Registered Retirement Savings Plans (excluded to preserve the intent of these investments)
- Trade and business tools essential to continue currently active employment, such as equipment, tools and business use vehicles
- Assets derived from compensatory packages from government, for example, Indian Residential Schools Settlements and Japanese Canadian Redress.

(A.R., at pp. 105-6)

[10] The Assistance Application requires that applicants disclose whether they have assets in excess of \$25,000, although the definition of “assets” from the Asset Ceiling Policy is not incorporated into the form. The Assistance Application indicates that complete applications will be processed within one week to thirty days, but makes clear that incomplete applications will not be considered at all. Applicants must also agree to provide MVHC with any materials that may be requested to support the information provided on the form.

[11] S.A. has resided at the Housing Complex since 1992. The terms of her tenancy at all material times were set out in a tenancy agreement dated January 5, 2015 (“Tenancy Agreement”). The Tenancy Agreement required that S.A. provide an income verification statement to MVHC once a year, or at any time if there was a change in her annual income or in the composition of her household (cl. 8(a)). She has complied with this obligation every year since her tenancy began.

Les actifs pouvant être exclus sont les suivants :

- les effets personnels tels qu’un véhicule du ménage, des bijoux et des meubles;
- les bourses d’entretien ou bourses d’études d’un établissement d’enseignement accordées à tout membre du ménage qui est aux études;
- les régimes enregistrés d’épargne-études (REEE) et régimes enregistrés d’épargne-retraite (l’exemption à cet égard vise à préserver l’objectif de ces placements);
- les outils d’entreprise essentiels au maintien d’un emploi actif, tels que le matériel, les outils et les véhicules à usage professionnel;
- les actifs tirés de programmes d’indemnisation du gouvernement, par exemple, les règlements relatifs aux pensionnats indiens et l’entente de redressement à l’égard des Canadiens japonais.

(d.a., p. 105-106)

[10] Bien que la Demande d’aide n’incorpore pas la définition d’« actifs » contenue dans la Politique sur la valeur maximale des actifs, ce formulaire exige du requérant qu’il indique s’il possède des actifs dont la valeur est supérieure à 25 000 \$. Il prévoit que les demandes complètes seront traitées dans un délai de sept à trente jours, mais indique clairement que les demandes incomplètes ne seront pas du tout considérées. Les requérants doivent également s’engager à fournir à la MVHC tout document demandé à l’appui des renseignements communiqués dans ce formulaire.

[11] S.A. habite le complexe d’habitation depuis 1992. Les modalités de la location de son logement pendant toute la période pertinente sont énoncées dans une convention de location datée du 5 janvier 2015 (« Convention de location »). Selon cette convention, S.A. devait fournir à la MVHC un bilan de vérification de son revenu une fois par année, ou à tout moment advenant une modification de son revenu annuel ou de la composition de son ménage (cl. 8a)). S.A. a respecté cette obligation chaque année depuis le début de son bail.

[12] After S.A. began residing at the Housing Complex in 1992, she received rental assistance from MVHC every year until 2015 (A.R., at pp. 68 and 77). The last time rental assistance was accorded was on May 24, 2014, when MVHC granted her \$629 in monthly subsidies, thereby reducing her rent from \$894 to just \$265 per month (A.R., at p. 92). As I will explain below, however, MVHC has not provided her with rental assistance since June 2015.

[13] After S.A.'s father passed away, the terms of his will — to the effect that S.A. was to inherit one third of the residue of his estate — were varied by a court order in 2012 pursuant to the *Wills Variation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 490. The court order directed that S.A.'s share of her father's estate be placed in a trust for her care and maintenance.

[14] The terms of the Trust (which are reproduced as an appendix to these reasons) provide that the two co-trustees — S.A. and her sister (“Trustees”) — have the discretion to pay so much of the income and capital as they “decide is necessary or advisable for the care, maintenance, education, or benefit of [S.A.]” (art. 1(a)(iv)(A)). Should anything remain in the Trust upon S.A.'s death, that remainder is to pass to the person(s) designated by S.A. in her will or, if she failed to make such a designation, to those who would have inherited S.A.'s estate if she had died intestate. However, S.A. cannot appoint either herself or any of her creditors as a remainder beneficiary. The terms of the Trust also confer on S.A. the power to appoint someone to replace her sister as co-trustee, should her sister be unwilling or unable to act in that capacity (art. 1(a)(ii)).

[15] In a letter dated February 13, 2015, MVHC requested that S.A. disclose the current balance of the trust fund, together with details of all disbursements that had been made since it was established. This request was made as part of MVHC's 2014

[12] Après avoir commencé à vivre dans le complexe d'habitation en 1992, S.A. a reçu une aide au loyer de la MVHC chaque année jusqu'en 2015 (d.a., p. 68 et 77). La MVHC lui a accordé une telle aide pour la dernière fois le 24 mai 2014, lui octroyant 629 \$ en subventions mensuelles et réduisant ainsi son loyer de 894 \$ à seulement 265 \$ par mois (d.a., p. 92). Toutefois, comme je vais l'expliquer plus loin, la MVHC ne lui a pas versé d'aide au loyer depuis juin 2015.

[13] Après le décès du père de S.A., les clauses du testament de celui-ci — selon lesquelles S.A. devait hériter d'un tiers du reliquat de la succession — ont été modifiées en 2012 par ordonnance judiciaire conformément à la *Wills Variation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 490. Suivant cette ordonnance, la part de la succession qui était léguée à S.A. devait être versée dans une fiducie en vue de subvenir à ses besoins.

[14] Les modalités de la fiducie (reproduites à l'annexe des présents motifs) prévoient que les deux cofiduciaires — S.A. et sa sœur (les « fiduciaires ») — ont le pouvoir discrétionnaire de consacrer la portion du revenu et du capital qu'elles [TRADUCTION] « estiment nécessaire ou opportune aux soins, à la subsistance, à l'éducation ou au bénéfice [de S.A.] » (art. 1(a)(iv)(A)). S'il subsiste encore quelque chose dans la fiducie au décès de S.A., le solde devra être légué aux personnes désignées par cette dernière dans son testament, ou, en l'absence d'une telle désignation, aux héritiers *ab intestat* de S.A. Toutefois, S.A. ne peut se désigner elle-même ou désigner un de ses créanciers comme bénéficiaire du résidu des fonds en fiducie. Les modalités de la fiducie confèrent également à S.A. le pouvoir de remplacer sa sœur à titre de cofiduciaire si celle-ci refuse ou n'est pas en mesure d'agir en cette qualité (art. 1(a)(ii)).

[15] Dans une lettre datée du 13 février 2015, la MVHC a demandé à S.A. de lui communiquer le solde courant du fonds fiduciaire, ainsi que les détails de toutes les sorties de fonds depuis sa constitution. Cette demande a été faite dans le contexte de

annual income review. S.A.'s reply, in a letter dated March 11, 2015, reads as follows:

In your letter dated February 13, 2015 (attached), you requested information about the current balance of the [Trust]. As Metro Vancouver Housing Corporation (MVHC) is aware, this is not an asset which could affect my eligibility for a housing subsidy. I am not aware of any rationale for MVHC requiring this information from the trustees. I can confirm that no disbursements have been made to me from the [Trust] since it was established. This information has previously been provided to Ms. Lynn LeNobel, counsel for the MVHC.

(R.R., at p. 1)

[16] S.A. submitted her Assistance Application for 2015 along with that letter. In response to the question of whether she had assets in excess of \$25,000, she ticked the box labelled “No”, and wrote: “None that affects my eligibility. Please see my letter to you dated March 11, 2015 & previous correspondence from my legal representatives” (A.R., at p. 108).

[17] In a letter dated April 13, 2015, MVHC advised S.A. that it was unable to approve her application because she had failed to provide specific information regarding her eligibility under the Rental Assistance Program. The relevant portion of that letter reads as follows:

Pursuant to MVHC's Asset Ceiling Policy, assets include “assets in which you have a beneficial interest”. Your discretionary trust is an asset in which you have a beneficial interest and is not one of the types of assets listed in the policy as excluded for the purposes of the asset limit. As MVHC has previously advised, further information regarding the trust, including the value of the trust, is required in order for MVHC to make a determination as to whether the asset should nevertheless be excluded in determining your eligibility for Additional Rent Assistance from MVHC.

l'examen annuel des revenus effectué par la MVHC en 2014. Dans une lettre datée du 11 mars 2015, S.A. a répondu ce qui suit :

[TRADUCTION] Dans votre lettre du 13 février 2015 (ci-jointe), vous demandez des renseignements sur le solde courant de [la fiducie]. La Metro Vancouver Housing Corporation (la MVHC) sait qu'il ne s'agit pas d'un actif qui pourrait avoir une incidence sur mon admissibilité à une aide au loyer. À ma connaissance, rien ne saurait justifier que la MVHC exige des renseignements de cette nature des fiduciaires. J'atteste qu'il n'y a eu aucune sortie de fonds de [la fiducie] à mon intention depuis sa constitution. Ces renseignements ont déjà été transmis à M<sup>me</sup> Lynn LeNobel, l'avocate de la MVHC.

(d.i., p. 1)

[16] S.A. a soumis sa demande d'aide pour 2015 avec cette lettre. En réponse à la question de savoir si elle possédait des actifs d'une valeur supérieure à 25 000 \$, elle a coché la case [TRADUCTION] « Non » et a écrit : « Aucun actif ayant une incidence sur mon admissibilité. Veuillez vous référer à cet égard à la lettre datée du 11 mars 2015 que je vous ai fait parvenir ainsi qu'à la correspondance antérieure provenant de mes représentants légaux » (d.a., p. 108).

[17] Dans une lettre datée du 13 avril 2015, la MVHC a avisé S.A. qu'elle n'était pas en mesure d'approuver sa demande parce que S.A. ne lui avait pas fourni de renseignements précis concernant son admissibilité au Programme d'aide au loyer. La partie pertinente de cette lettre se lit ainsi :

[TRADUCTION] Comme le prévoit la politique de la MVHC sur la valeur maximale des actifs, ceux-ci comprennent notamment « les actifs dans lesquels vous avez un intérêt bénéficiaire ». Votre fiducie discrétionnaire constitue un actif dans lequel vous avez un intérêt bénéficiaire et n'est pas un actif du type de ceux énumérés dans la politique qui ne sont pas pris en compte pour vérifier si la valeur maximale est atteinte. Comme la MVHC vous l'a déjà dit, il est nécessaire de fournir des renseignements supplémentaires sur la fiducie, notamment sa valeur, afin de permettre à la MVHC de déterminer s'il convient néanmoins de ne pas tenir compte de cet actif lorsqu'il s'agit d'établir si vous êtes admissible à une aide au loyer supplémentaire offerte par la MVHC.

MVHC has allowed an exceptionally long period of time for you to provide this information, both to respect the grieving period following the loss of your father and to enable you to seek advice from advocates and advisors regarding the Additional Rent Assistance program requirements. Indeed, your 2014 Additional Rent Assistance Application review remains open and outstanding; although MVHC has nevertheless continued to provide Additional Rent Assistance on the understanding that the requisite information would ultimately be provided. As we understand that information on the value of the trust will not be provided, MVHC is unable to approve your current application for Additional Rent Assistance. [Emphasis added.]

(A.R., at p. 98)

[18] S.A. ceased receiving rental assistance as of June 1, 2015, and since then she has been paying her full rent under protest. Her payments in June and July 2015 were assisted by a “crisis supplement” granted to her under the *EAPDA*. Counsel for S.A. advised this Court that payments from the Trust have helped S.A. in covering all other rent shortfalls (transcript, at pp. 23-24).

### III. Judicial History

#### A. *The Petitions*

[19] In July 2015, S.A. commenced proceedings against MVHC under rule 2-1(2)(c) of the *Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, which provides that a petition may be filed where “the sole or principal question at issue is alleged to be one of construction of . . . [an] oral or written contract or other document”. The core of S.A.’s case, as laid out in her amended petition, was that her interest in the Trust is not an “asset” within the meaning of that word as it is used in either the Tenancy Agreement or any agreement created by the completion of the Assistance Application — the implication being that MVHC had no right to demand that she provide information regarding the value of the Trust or to refuse to consider her 2015 Assistance Application when that information was not forthcoming (A.R., at p. 70). By way of remedy, S.A. sought, among

La MVHC vous a accordé un délai exceptionnellement long pour fournir ces renseignements, et ce, pour vous permettre à la fois de vivre le deuil de votre père et de demander l’avis d’avocats et conseillers au sujet des exigences du programme d’aide au loyer supplémentaire. De fait, l’examen de votre demande d’aide au loyer supplémentaire pour l’année 2014 demeure ouvert et en suspens; la MVHC a néanmoins continué de vous accorder cette aide, étant entendu que vous finiriez par donner les renseignements demandés. Puisque nous comprenons que vous ne fournirez pas de renseignements sur la valeur de la fiducie, la MVHC n’est pas en mesure d’approuver votre présente demande d’aide au loyer supplémentaire. [Je souligne.]

(d.a., p. 98)

[18] Le 1<sup>er</sup> juin 2015, S.A. a cessé de recevoir une aide au loyer et, depuis cette date, elle paie le montant intégral de son loyer sous protêt. Les paiements effectués en juin et en juillet 2015 comportaient un [TRADUCTION] « supplément en cas de crise » accordé sous le régime de l’*EAPDA*. L’avocat de S.A. a informé la Cour que des paiements provenant de la fiducie avaient aidé S.A. à combler toutes les autres insuffisances de fonds pour payer son loyer (transcription, p. 23-24).

### III. Historique judiciaire

#### A. *Les requêtes*

[19] En juillet 2015, S.A. a intenté contre la MVHC la procédure prévue à l’al. 2-1(2)c) des *Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, lequel prévoit la possibilité de déposer une requête lorsque, [TRADUCTION] « selon les allégations, l’unique ou la principale question en litige porte sur l’interprétation [. . .] [d’un] contrat verbal ou écrit ou d’un autre document ». L’essentiel de la thèse de S.A., selon sa requête modifiée, est que l’intérêt qu’elle détient dans la fiducie ne constitue pas un « actif » au sens de la Convention de location ou de toute autre entente résultant de la Demande d’aide dûment remplie, ce qui signifie selon elle que la MVHC n’avait pas le droit d’exiger qu’elle lui fournisse des renseignements quant à la valeur de la fiducie, ni de refuser de considérer sa demande d’aide pour 2015 faute d’avoir obtenu les renseignements en question

other things, declaratory relief and an order directing MVHC to refund S.A. “the difference between the market rent of \$894 per month [that was] paid by [S.A.] or on [her behalf] for the months of June and July 2015 and the subsidized rent of \$265 for those months” (A.R., at p. 67).

[20] MVHC filed a petition of its own in August 2015, also under rule 2-1(2)(c) of the *Supreme Court Civil Rules*, in which it sought a declaration to the effect that the Rental Assistance Program “requires [the] disclosure of the value of assets in which the applicant for rent assistance has a beneficial interest, including any type of discretionary or non-discretionary trust” (A.R., at p. 48). It also sought an order that S.A. disclose the value of the Trust if she wished to be considered by MVHC for rental assistance.

B. *Supreme Court of British Columbia (2015 BCSC 2260)*

[21] The two petitions were heard together on October 9, 2015. Steeves J. (“Chambers Judge”) dismissed S.A.’s petition and denied the order that she sought therein. He allowed MVHC’s petition and ordered that S.A. was required to disclose the value of the Trust if she wished to qualify for rental assistance.

[22] The Chambers Judge was of the view that the issue in this case turned on the interpretation of the word “assets” as used in the Tenancy Agreement. After determining that the Asset Ceiling Policy did not form part of the Tenancy Agreement, he went on to hold that the meaning of the disputed word was broad enough to encompass S.A.’s interest in the Trust. On this basis, the Chambers Judge concluded that MVHC was entitled to require that S.A. disclose the value of the Trust before it would consider her application for rental assistance.

(d.a., p. 70). À titre de réparation, S.A. a sollicité, entre autres, un jugement déclaratoire et une ordonnance enjoignant à la MVHC de lui rembourser [TRADUCTION] « la différence entre le loyer selon le marché, à savoir 894 \$ par mois, que [S.A. a elle-même] versé ou [qui l’a été en son nom] pour les mois de juin et juillet 2015, et le loyer subventionné de 265 \$ pour les mois en question » (d.a., p. 67).

[20] La MVHC a déposé sa propre requête en août 2015, également fondée sur l’al. 2-1(2)c) des *Supreme Court Civil Rules*, dans laquelle elle a demandé un jugement déclaratoire portant que le Programme d’aide au loyer [TRADUCTION] « exige [la] communication de la valeur des actifs dans lesquels la personne qui sollicite une aide au loyer a un intérêt bénéficiaire, y compris tout type de fiducie discrétionnaire ou non discrétionnaire » (d.a., p. 48). Elle a sollicité aussi une ordonnance enjoignant à S.A. de révéler la valeur de la fiducie si elle souhaitait que la MVHC considère sa demande d’aide au loyer.

B. *Cour suprême de la Colombie-Britannique (2015 BCSC 2260)*

[21] Les deux requêtes ont été entendues ensemble le 9 octobre 2015. Le juge Steeves (« juge en chambre ») a rejeté la requête de S.A. et a refusé de prononcer l’ordonnance sollicitée. Il a accueilli la requête de la MVHC et a ordonné que S.A. révèle la valeur de la fiducie si elle souhaitait satisfaire aux conditions requises pour obtenir une aide au loyer.

[22] Selon le juge en chambre, la question en litige portait sur l’interprétation du terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Convention de location. Après avoir établi que la Politique sur la valeur maximale des actifs ne faisait pas partie de cette convention, le juge a ajouté que le sens du terme en litige était suffisamment large pour englober l’intérêt de S.A. dans la fiducie. Sur ce fondement, il a conclu que la MVHC avait le droit d’obliger S.A. à révéler la valeur de la fiducie avant de considérer sa demande d’aide au loyer.

C. *British Columbia Court of Appeal (2017 BCCA 2, 410 D.L.R. (4th) 198)*

[23] The British Columbia Court of Appeal dismissed S.A.’s appeal. In the view of Goepel J.A., writing for a unanimous panel, the fundamental issue in the appeal was whether MVHC could require S.A. to provide additional details regarding the Trust’s value to determine whether she was eligible for rental assistance and, if so, how much (if anything) she should receive. He also took the position that the Chambers Judge had erred in analyzing this issue through the lens of the Tenancy Agreement, observing that the issue instead turned on the interpretation of the word “assets” as used in the Assistance Application. In light of the definition of “assets” in the Asset Ceiling Policy, Goepel J.A. held that the Trust should be characterized as S.A.’s asset. On that basis, he concluded that “MVHC is entitled, pursuant to the provisions of the Assistance Application, to the further information it requested concerning the Trust to assist it in determining whether to provide rental assistance” (para. 56).

#### IV. Analysis

##### A. *Does This Appeal Raise a Justiciable Issue?*

[24] The main issue in this appeal is the characterization of S.A.’s interest in the Trust, and specifically whether MVHC can treat that interest as her “asset” for the purpose of determining whether she meets the eligibility criteria for the Rental Assistance Program. S.A. submits that it cannot do so, and on that basis takes the position that MVHC had no right to demand that she provide further information as to the value of the Trust, or to refuse to consider her 2015 Assistance Application when she did not provide the requested information. MVHC submits that the Asset Ceiling Policy defines the term “assets” as including assets in which an applicant for rental assistance has a beneficial interest. It therefore says that S.A.’s interest in the Trust is indeed an asset and that the value of the

C. *Cour d’appel de la Colombie-Britannique (2017 BCCA 2, 410 D.L.R. (4th) 198)*

[23] La Cour d’appel de la Colombie-Britannique a rejeté l’appel de S.A. S’exprimant au nom d’une formation unanime, le juge Goepel s’est dit d’avis que la question fondamentale en litige était celle de savoir si la MVHC pouvait obliger S.A. à fournir des détails supplémentaires concernant la valeur de la fiducie afin de vérifier si S.A. était admissible à une aide au loyer et, dans l’affirmative, de déterminer quel montant (s’il en est) celle-ci devrait recevoir. Il a également exprimé l’avis que le juge en chambre avait commis une erreur en analysant la question sous l’angle de la Convention de location, et a fait remarquer que la question en litige portait plutôt sur l’interprétation du terme « actif » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide. À la lumière de la définition que donne à ce terme la Politique sur la valeur maximale des actifs, le juge Goepel a statué que la fiducie devait être considérée comme un actif appartenant à S.A. Il a donc conclu que [TRADUCTION] « la MVHC a le droit, conformément à la Demande d’aide, d’obtenir les renseignements supplémentaires qu’elle a sollicités au sujet de la fiducie pour pouvoir déterminer s’il y a lieu d’accorder une aide au loyer » (par. 56).

#### IV. Analyse

##### A. *Le présent pourvoi soulève-t-il une question justiciable?*

[24] Le présent pourvoi porte principalement sur la caractérisation de l’intérêt que détient S.A. dans la fiducie, et plus particulièrement sur la question de savoir si la MVHC peut considérer cet intérêt comme un « actif » lui appartenant afin d’établir si elle satisfait aux critères d’admissibilité du Programme d’aide au loyer. S.A. affirme que la MVHC ne peut pas le considérer ainsi, et fait donc valoir que cette dernière n’avait ni le droit d’exiger qu’elle lui fournisse des renseignements supplémentaires quant à la valeur de la fiducie, ni celui de refuser de considérer sa demande d’aide pour 2015 du fait qu’elle n’avait pas fourni les renseignements demandés. La MVHC soutient que, suivant la définition contenue dans la Politique sur la valeur maximale des actifs,

Trust therefore ought to have been disclosed on her 2015 Assistance Application. Because S.A. did not provide that information either on the form or upon MVHC's subsequent request, MVHC contends that S.A.'s 2015 Assistance Application form was not in fact complete, and that it thus had no obligation to consider her request for rental assistance.

[25] As a preliminary matter, however, MVHC submits that S.A. has not identified a legal basis that would justify awarding her either the declaration or the monetary order that she seeks. Put simply, its position is that S.A. has not demonstrated that she has either a contractual entitlement to receive rental assistance or a right to seek judicial review of MVHC's decisions respecting the administration of the Rental Assistance Program.

[26] This case was not brought as an application for judicial review (A.R., at p. 47; transcript, at pp. 13-14), and I agree that S.A. does not have a contractual entitlement to a rent subsidy *even if* she satisfies the eligibility criteria for the Rental Assistance Program. That being said, I am nevertheless of the view that the dispute between the parties is fundamentally contractual in nature, as it turns on (a) whether MVHC had a contractual obligation to *consider* any complete Assistance Application received from S.A. in accordance with the terms of that application, and (b) whether the Assistance Application that S.A. submitted for the year 2015 was in fact complete and in compliance with the applicable terms, so as to trigger MVHC's obligation. I will address both of these issues, in turn, below.

B. *Does MVHC Have an Obligation to Consider a Complete Application for Rental Assistance Submitted by S.A.?*

[27] On this first issue, I am of the view that the Tenancy Agreement imposes an obligation on

le terme « actifs » comprend notamment des actifs dans lesquels la personne qui sollicite une aide au loyer a un intérêt bénéficiaire. Elle affirme donc que l'intérêt que détient S.A. dans la fiducie constitue un actif et que S.A. aurait donc dû révéler la valeur de sa fiducie dans sa demande d'aide pour 2015. Comme S.A. n'a fourni ces renseignements ni dans le formulaire ni lors de la demande subséquente de la MVHC, cette dernière soutient que le formulaire de demande d'aide de S.A. pour 2015 n'était pas en fait complet et que la MVHC n'était donc pas tenue de considérer sa demande d'aide au loyer.

[25] À titre préliminaire, toutefois, la MVHC soutient que S.A. n'a invoqué aucun fondement juridique justifiant le jugement déclaratoire ou l'ordonnance accordant une réparation pécuniaire qu'elle cherche à obtenir. Autrement dit, elle fait valoir que S.A. n'a pas démontré qu'elle avait le droit contractuel de recevoir une aide au loyer ou encore qu'elle avait le droit de demander le contrôle judiciaire des décisions de la MVHC concernant l'application du Programme d'aide au loyer.

[26] La présente affaire n'a pas été présentée comme demande de contrôle judiciaire (d.a., p. 47; transcription, p. 13-14) et je conviens que S.A. ne dispose pas du droit contractuel de recevoir une aide au loyer *même si* elle satisfait aux critères d'admissibilité du Programme d'aide au loyer. Cela dit, j'estime néanmoins que le litige entre les parties est fondamentalement de nature contractuelle, car il porte sur les questions de savoir a) si la MVHC avait l'obligation contractuelle de *considérer* toute demande complète d'aide au loyer qu'elle recevait de S.A. conformément aux modalités de cette demande, et b) si la Demande d'aide soumise par S.A. pour l'année 2015 était en fait complète et en conformité avec les modalités applicables, de manière à déclencher l'obligation de la MVHC. Je vais examiner ci-après chacune de ces questions à tour de rôle.

B. *La MVHC a-t-elle l'obligation de considérer une demande complète d'aide au loyer soumise par S.A.?*

[27] Sur cette première question, je suis d'avis que la Convention de location impose à la MVHC

MVHC to determine whether an adjustment will be made to S.A.'s base rent in accordance with her current income and the terms of a rental assistance agreement. The existence of this obligation is rooted in cl. 5(a) of the Tenancy Agreement, which requires that S.A. pay MVHC a pre-set amount in monthly rent. That clause reads as follows:

### 5. Rent and Security Deposit

(a) The Tenant agrees to pay rent calculated as follows:

- (i) Unit Rent in the amount of \$ 894.00;
- (ii) less the decrease in rent determined in accordance with the Tenant's current income and the terms of a Rental Assistance agreement, being at the time of this Tenancy Agreement the amount of \$ 629.00;
- (iii) plus Adjustments for a parking fee of \$ 0. [Emphasis added.]

(A.R., at p. 80)

The Tenancy Agreement defines the term "Unit Rent" as "the monthly rent for the Rental Unit before any increase or decrease in rent determined in accordance with the Tenant's income and the terms of a Rental Assistance [A]greement" (cl. 2(a)(xii) (A.R., at p. 80)).

[28] Taken together, these provisions indicate that MVHC has a contractual obligation to determine whether an adjustment will be made to S.A.'s monthly base rent. This is consistent with the Umbrella Agreement, which requires that MVHC provide rent subsidies to a minimum of 15 percent of the tenants residing at the Housing Complex (R.R., at pp. 23-24).

[29] It is equally significant that whether S.A. will get a rent decrease, under cl. 5(a)(ii) of the Tenancy Agreement, is to be determined by MVHC "in accordance with [her] current income and the terms of a Rental Assistance [A]greement" (emphasis added)

l'obligation de déterminer si le loyer de base de S.A. sera rajusté en fonction de son revenu actuel et conformément aux modalités d'une entente d'aide au loyer. Cette obligation trouve sa source dans la cl. 5(a) de la Convention de location, qui exige que S.A. verse à la MVHC un montant de loyer mensuel préétabli. Voici le libellé de cette clause :

[TRADUCTION]

### 5. Loyer et dépôt de garantie

(a) Le locataire convient de payer un loyer calculé comme suit :

- (i) un loyer unitaire de 894 \$;
- (ii) moins une réduction de loyer déterminée en fonction du revenu actuel du locataire et conformément aux modalités d'une entente d'aide au loyer, soit 629 \$ au moment de la conclusion de la présente Convention de location;
- (iii) plus l'ajustement au titre des frais de stationnement, soit 0 \$. [Je souligne.]

(d.a., p. 80)

Suivant la Convention de location, « loyer unitaire » s'entend du « loyer mensuel pour le logement locatif avant toute augmentation ou réduction de loyer déterminée en fonction du revenu du locataire et conformément aux modalités d'une entente d'aide au loyer » (cl. 2(a)(xii) (d.a., p. 80)).

[28] Prises ensemble, ces dispositions indiquent que la MVHC a l'obligation contractuelle de décider si le loyer mensuel de base de S.A. sera rajusté. Cette conclusion est compatible avec l'Accord-cadre, lequel exige que la MVHC accorde une aide au loyer à au moins 15 p. 100 des locataires résidant dans le complexe d'habitation (d.i., p. 23-24).

[29] Il importe également de souligner que la question de savoir si S.A. obtiendra une réduction de loyer, en vertu de la cl. 5(a)(ii) de la Convention de location, doit être tranchée par la MVHC [TRADUCTION] « en fonction du revenu actuel [de S.A.] et

(A.R., at p. 80). The expression “Rental Assistance [A]greement” is not defined in the Tenancy Agreement, although cl. 2(a)(vi) defines “Rental Assistance” as “a rent supplement provided by or through [MVHC] to a Tenant who meets eligibility criteria related to income, the number of occupants, or other criteria” (A.R., at p. 79).

[30] In order to appreciate what was meant by “the terms of a Rental Assistance Agreement”, it is therefore necessary to look beyond the four corners of the Tenancy Agreement, and at the factual matrix surrounding the formation of the contract. As this Court explained in *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633, the factual matrix — which includes relevant background facts that the parties clearly knew or ought to have known when they entered into the agreement — can assist in ascertaining what the parties understood the words used in the agreement to mean (paras. 46-47, 58; see also G.R. Hall, *Canadian Contractual Interpretation Law* (3rd ed. 2016), at p. 29). Since contractual interpretation is an objective exercise, the factual matrix consists only of those facts and circumstances that were or “reasonably ought to have been within the knowledge of both parties at or before the date of contracting” (*Sattva*, at paras. 49 and 58; Hall, at p. 29). Evidence of one party’s *subjective* intention therefore “has no independent place” when considering the circumstances surrounding the formation of a contract (*Eli Lilly & Co. v. Novopharm Ltd.*, [1998] 2 S.C.R. 129, at para. 54).

[31] Since 1992, S.A. has successfully applied year after year for tenancy at the Housing Complex. In addition to her tenancy application, S.A. has applied for rental assistance each year by filling out an Assistance Application. The Assistance Application that she filled out in 2015 — which is identical to the form pursuant to which she had been granted rental assistance in 2014 — requires that tenants provide information about, among other things, their income and assets. It specifically asks that they confirm that the value of their assets does not exceed \$25,000. In

conformément aux modalités d’une entente d’aide au loyer » (je souligne) (d.a., p. 80). Bien que l’expression « entente d’aide au loyer » ne soit pas définie dans la Convention de location, la cl. 2(a)(vi) définit l’expression « aide au loyer » comme un « supplément au loyer accordé par la [MVHC] ou par son intermédiaire à un locataire qui répond aux critères d’admissibilité liés notamment au revenu et au nombre d’occupants » (d.a., p. 79).

[30] Pour comprendre ce qu’on l’on entend par [TRADUCTION] « les modalités d’une entente d’aide au loyer », il est donc nécessaire d’aller au-delà de la Convention de location et d’examiner le fondement factuel de la formation du contrat. Comme notre Cour l’a expliqué dans *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633, le fondement factuel — qui comprend le contexte factuel pertinent dont les parties avaient clairement connaissance ou dont elles auraient dû avoir connaissance lorsqu’elles ont conclu l’entente — peut aider à déterminer le sens qu’ont donné les parties aux termes utilisés dans l’entente (par. 46-47 et 58; voir également G. R. Hall, *Canadian Contractual Interpretation Law* (3<sup>e</sup> éd. 2016), p. 29). Étant donné que l’interprétation des contrats est un exercice objectif, le fondement factuel n’est constitué que des faits et circonstances qui « appartenaient ou auraient raisonnablement dû appartenir aux connaissances des deux parties à la date de signature ou avant celle-ci » (*Sattva*, par. 49 et 58; Hall, p. 29). En conséquence, la preuve de l’intention *subjective* d’une partie « n’occupe aucune place indépendante » dans l’examen des circonstances entourant la formation d’un contrat (*Eli Lilly & Co. c. Novopharm Ltd.*, [1998] 2 R.C.S. 129, par. 54).

[31] Depuis 1992, S.A. a, année après année, demandé avec succès la location d’un logement dans le complexe d’habitation. Elle a également, chaque année, sollicité une aide au loyer en remplissant une demande à cette fin. La Demande d’aide qu’elle a remplie en 2015 — laquelle est identique au formulaire qui lui a permis d’obtenir une aide au loyer en 2014 — exige que les locataires fournissent des renseignements au sujet, notamment, de leurs revenus et de leurs actifs. Le formulaire requiert expressément de confirmer que la valeur des actifs du locataire

completing the Assistance Application, tenants are also required (among other things) to confirm the accuracy of the information provided in it, to agree to provide MVHC with any supporting documents that may be requested, and to sign the bottom of the form. A key portion of the Assistance Application reads as follows:

Please complete this form if you are already an MVHC Tenant or Occupant and you wish to apply for additional rent assistance.

**INCOMPLETE APPLICATIONS WILL BE RETURNED TO THE APPLICANT UNPROCESSED.**

Please note that it can take from one week to thirty days to process a form and that **MVHC will not process incomplete forms.**

(A.R., p. 107)

[32] There is also a section at the end of the Assistance Application in which an MVHC staff member is to indicate the amount, if any, of rental assistance for which the tenant qualifies. It is clear from this that MVHC decides whether an applicant will be accorded a rent subsidy on the basis of the information provided on the Assistance Application. The Assistance Application is thus the means through which MVHC obtains the necessary information in relation to “income, the number of occupants [and] other criteria” (Tenancy Agreement, cl. 2(a)(vi)) for the purpose of determining which tenants will receive rental assistance pursuant to cl. 5(a) of the Tenancy Agreement. This is evidenced by the fact that the monthly rent subsidy that S.A. was granted in accordance with the information that she provided on her 2014 Assistance Application was directly incorporated into the calculation of her rent under cl. 5(a) of the Tenancy Agreement signed in 2015. Upon entering into the Tenancy Agreement, the parties must therefore have understood that MVHC would have determined whether to make adjustments to S.A.’s base unit rent *in accordance with the terms of and information provided on the Assistance Application*, should S.A. have chosen to submit one that year.

n’excède pas 25 000 \$. Lorsqu’ils remplissent la Demande d’aide, les locataires doivent aussi (notamment) confirmer l’exactitude des renseignements fournis dans celle-ci, accepter de fournir à la MVHC les pièces justificatives susceptibles d’être demandées et apposer leur signature à la fin du formulaire. Voici un passage clé de cette demande :

[TRADUCTION] Veuillez remplir le présent formulaire si vous louez ou occupez déjà l’un des logements de la MVHC, et que vous souhaitez demander une aide au loyer supplémentaire.

**TOUTE DEMANDE INCOMPLÈTE SERA RETOURNÉE AU REQUÉRANT SANS ÊTRE TRAITÉE.**

Veuillez noter que le traitement d’une demande peut prendre entre sept et trente jours et que la **MVHC ne traitera aucun formulaire incomplet.**

(d.a., p. 107)

[32] Il y a également une section à la fin de la Demande d’aide où un employé de la MVHC doit indiquer le montant de l’aide au loyer, s’il en est, auquel a droit le locataire. Cela indique clairement que la MVHC décide si le requérant se verra accorder une aide au loyer en se fondant sur les renseignements fournis dans la Demande d’aide. La Demande d’aide constitue donc le moyen par lequel la MVHC obtient les renseignements nécessaires en ce qui a trait à des critères liés « notamment au revenu et au nombre d’occupants » (Convention de location, cl. 2(a)(vi)), lesquels permettent de déterminer quels locataires recevront une aide au loyer conformément à la cl. 5(a) de la Convention de location. Cette conclusion se dégage du fait que l’aide au loyer mensuelle qui a été accordée à S.A. selon les renseignements qu’elle a fournis dans sa demande d’aide pour 2014 a été directement incorporée dans le calcul de son loyer conformément à la cl. 5(a) de la Convention de location signée en 2015. Lorsqu’elles ont conclu la Convention de location, les parties ont donc nécessairement compris que la MVHC déciderait s’il y avait lieu de rajuster le loyer unitaire de base de S.A. à la lumière des modalités de la Demande d’aide et des renseignements fournis dans celle-ci, si S.A. choisissait d’en présenter une cette année-là.

[33] It is common ground that individual tenants of MVHC properties do not have a contractual entitlement to receive rental assistance and that the amount, if any, that eligible tenants might be granted is determined by MVHC on a discretionary basis. However, I am of the view that the Tenancy Agreement imposes on MVHC an obligation to consider whether a tenant's rent will be adjusted in accordance with the terms of and information provided on the Assistance Application. In this way, the provision of rent subsidies in accordance with the administration of the Rental Assistance Program forms part of the overall contractual relationship between MVHC and tenants residing at the Housing Complex. The Chambers Judge appears to have found as much in his reasons, stating that “[t]here is no real dispute that the agreement between the parties includes the tenancy agreement itself as well as the additional rent assistance application” (para. 35).

C. *Does S.A.’s Interest in the Trust Form Part of Her “Assets” for the Purpose of Determining Her Eligibility to Be Considered for a Rent Subsidy From MVHC?*

[34] As I stated above, the central issue in this appeal is whether S.A.’s interest in the Trust is an “asset” that can negatively affect her eligibility to be considered by MVHC for rental assistance. If her interest does not fall within the meaning of the word “assets” as used in the Assistance Application, then there was no basis for MVHC to require that S.A. provide information regarding the value of the Trust before considering whether she was eligible for additional rental assistance in 2015.

(1) What Is the Nature of S.A.’s Interest in the Trust?

[35] The Trust at issue in this case has the essential features of a *Henson* trust. The terms of the Trust do not confer any fixed entitlements on S.A., and instead provide the Trustees with ultimate discretion over any distributions that might be made out of the Trust’s

[33] Il est bien établi que chaque locataire des immeubles de la MVHC n’a pas de droit contractuel de recevoir une aide au loyer et que le montant, s’il en est, que sont susceptibles de se voir accorder les locataires admissibles est déterminé par la MVHC de façon discrétionnaire. Cependant, je suis d’avis que la Convention de location impose à la MVHC l’obligation de considérer si le loyer d’un tel locataire sera rajusté conformément aux modalités de la Demande d’aide et aux renseignements fournis dans celle-ci. Ainsi, l’octroi d’une aide au loyer conformément à l’application du Programme d’aide au loyer fait partie de la relation contractuelle globale entre la MVHC et les locataires résidant dans le complexe d’habitation. Le juge en chambre semble avoir tiré la même conclusion dans ses motifs, affirmant qu’[TRA-DUCTION] « [i]l n’est pas véritablement contesté que l’entente entre les parties inclut la convention de location elle-même ainsi que la demande d’aide au loyer supplémentaire » (par. 35).

C. *Est-ce que l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie fait partie de ses « actifs » lorsqu’il s’agit de déterminer si elle a droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l’octroi d’une aide au loyer?*

[34] Comme je l’ai mentionné précédemment, la question au cœur du présent pourvoi est celle de savoir si l’intérêt que S.A. détient dans la fiducie constitue un « actif » susceptible d’avoir une incidence négative sur son droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l’octroi d’une aide au loyer. Si son intérêt n’est pas visé par le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide, alors rien ne permettait à la MVHC d’exiger que S.A. fournisse des renseignements concernant la valeur de la fiducie avant de se demander si celle-ci était admissible à une aide au loyer en 2015.

(1) Quelle est la nature de l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie?

[35] La fiducie en cause en l’espèce revêt les caractéristiques essentielles d’une fiducie de type *Henson*. Ses modalités ne confèrent aucun droit déterminé à S.A.; elles accordent plutôt aux fiduciaires le pouvoir discrétionnaire ultime de faire des distributions sur

income or capital for S.A.’s care, maintenance, education or benefit (art. 1(a)(iv)(A)). Importantly, they specifically provide that the Trustees, in exercising their discretion, can decide not to make any distributions to S.A. at all: art. 1(a)(iv)(B) requires that “any income not paid in any year” be added to the capital of the trust fund, and arts. 1(a)(iv)(C) and 1(a)(iv)(D) — which specify how any amount that remains in the trust fund upon S.A.’s death is to be distributed — contemplate the possibility that S.A. might not receive all, or even any, of the trust property.

[36] It is thus clear that, although the Trustees have an obligation to *consider* whether to make distributions out of the Trust for S.A.’s care and maintenance, they are not actually required to distribute any of the Trust’s assets either to her or for her benefit. Unlike the beneficiary of a fixed trust (i.e., a trust where the trustee has no discretion as to distributions to the beneficiaries), S.A. therefore does not have an enforceable right to receive anything *unless and until* the Trustees decide to exercise their discretion in her favour.

[37] I would pause at this point to note that S.A.’s status as co-trustee is irrelevant to the determination of the nature of her interest in the Trust. In this capacity, she is required to reach decisions unanimously with her co-trustee, and must exercise her discretion independently, in accordance with the terms of the Trust and in compliance with her fiduciary obligations.<sup>1</sup> Moreover, the terms of the Trust provide S.A. with the power to name a new co-trustee in the event that her sister is unwilling or unable to act in that capacity (which is distinct from her sister’s being unwilling to actually make distributions to S.A.) — and therefore make clear that this office cannot remain vacant: there *must always* be two trustees who

<sup>1</sup> While courts have supervisory jurisdiction over the trustee’s exercise of discretion (or failure to exercise discretion), they generally do not have the authority to compel the trustees to exercise their discretion in any particular manner (Waters, Gillen and Smith, at pp. 1172-73; A. H. Oosterhoff, R. Chamber and M. McInnes, *Oosterhoff on Trusts: Text, Commentary and Materials* (8th ed. 2014), at p. 972).

le revenu ou le capital de la fiducie qui soient consacrées aux soins, à la subsistance, à l’éducation ou au bénéfice de S.A. (art. 1(a)(iv)(A)). Fait important, elles prévoient expressément que, dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les fiduciaires peuvent décider de n’effectuer aucune distribution à S.A. : l’art. 1(a)(iv)(B) exige que [TRADUCTION] « le revenu qui n’est pas versé au cours d’une année » soit ajouté au capital du fonds fiduciaire, et les art. 1(a)(iv)(C) et 1(a)(iv)(D) — qui précisent la manière de distribuer le résidu du fonds fiduciaire au décès de S.A. — prévoient la possibilité que S.A. ne reçoive pas la totalité, ni même une partie, du bien fiduciaire.

[36] Il est donc clair que, bien qu’elles aient l’obligation de *considérer* s’il convient d’effectuer des distributions à partir de la fiducie pour subvenir aux besoins de S.A., les fiduciaires ne sont pas tenues d’effectuer de telles distributions, que ce soit à S.A. ou à son profit. Contrairement au bénéficiaire d’une fiducie fixe (c.-à-d. une fiducie où le fiduciaire n’a aucun pouvoir discrétionnaire quant aux distributions aux bénéficiaires), S.A. ne dispose donc d’aucun droit exécutoire de recevoir quoi que ce soit à *moins que* les fiduciaires ne décident d’exercer leur pouvoir discrétionnaire en sa faveur.

[37] Je tiens ici à souligner que la qualité de cofiduciaire de S.A. n’est pas pertinente dans la détermination de la nature de son intérêt dans la fiducie. En cette qualité, elle est tenue de prendre des décisions unanimes avec sa cofiduciaire et elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire de manière indépendante, conformément aux modalités de la fiducie et à ses obligations fiduciaires<sup>1</sup>. En outre, les modalités de la fiducie confèrent à S.A. le pouvoir de nommer un nouveau cofiduciaire si sa sœur refuse ou n’est pas en mesure d’agir en cette qualité (ce qui se distingue du fait pour sa sœur de ne pas être disposée à faire des distributions à S.A.) — et indiquent donc clairement que ce poste ne peut demeurer vacant : il *doit*

<sup>1</sup> Bien que l’exercice par les fiduciaires de leur pouvoir discrétionnaire (ou l’omission de l’exercer) soit assujéti au pouvoir de surveillance des tribunaux, ces derniers ne sont généralement pas habilités à contraindre les fiduciaires à exercer leur pouvoir discrétionnaire d’une manière particulière (Waters, Gillen et Smith, p. 1172-1173; A. H. Oosterhoff, R. Chambers et M. McInnes, *Oosterhoff on Trusts : Text, Commentary and Materials* (8<sup>e</sup> éd. 2014), p. 972).

exercise their discretion independently of one another (art. 1(a)(ii)). These limitations effectively prevent S.A. from unilaterally ordering payments out of the Trust to herself as she may please. Therefore, S.A. has no greater access to the Trust's assets than does any person with an interest in a *Henson* trust who is not simultaneously a trustee thereof. For this reason, I would not attach any significance to S.A.'s status as a co-trustee (see: Chambers Judge's Reasons, at paras. 47-48).

[38] Another key aspect of the Trust is that it is structured so that it cannot be unilaterally collapsed by S.A. under the rule in *Saunders v. Vautier*, according to which a beneficiary of a trust (or multiple beneficiaries acting jointly) can terminate the trust and demand that the trustee convey legal title over the corpus of the trust to him or her — but only if the beneficiary has capacity and is absolutely entitled to all the rights of beneficial ownership in the trust property (see: *Buschau v. Rogers Communications Inc.*, 2006 SCC 28, [2006] 1 S.C.R. 973, at para. 21; Waters, Gillen and Smith, at pp. 1235-1236; A. H. Oosterhoff, R. Chambers and M. McInnes, *Oosterhoff on Trusts: Text, Commentary and Materials* (8th ed. 2014), at pp. 334-335). Analyzing this rule in the context of the present appeal, it is important to observe that under the terms of the Trust, any remainder of the trust fund must pass to some third party upon S.A.'s death: arts. 1(a)(iv)(C) and 1(a)(iv)(D) specifically prohibit her from appointing either herself or her creditors as remainder beneficiaries. The effect of this “gift over” is that S.A.'s interest in the Trust is not absolute, and therefore prevents her from terminating the Trust on her own in accordance with the rule in *Saunders v. Vautier* (see: *Stoor v. Stoor Estate*, 2014 ONSC 5684, 5 E.T.R. (4th) 207, at paras. 7 and 51-52).

[39] The foregoing analysis makes two things clear. First, the terms of the Trust provide the Trustees with exclusive discretion as to whether payments should be made to S.A. While the Trustees must periodically consider whether distributions should be made, they are not obliged to exercise this discretion in any

*toujours* y avoir deux fiduciaires qui exercent leur pouvoir discrétionnaire indépendamment l'une de l'autre (art. 1(a)(ii)). Ces restrictions ont pour effet d'empêcher S.A. d'ordonner unilatéralement, à son gré, que lui soient faits des paiements prélevés sur la fiducie. Par conséquent, S.A. ne bénéficie pas d'un plus grand accès à l'actif fiduciaire que toute autre personne qui détient un intérêt dans une fiducie de type *Henson* et qui n'est pas en même temps un fiduciaire. C'est pourquoi je n'accorderais aucune importance au fait que S.A. est une cofiduciaire (voir : les motifs du juge en chambre, par. 47-48).

[38] Un autre aspect important de la fiducie est qu'elle est structurée de manière à empêcher S.A. d'y mettre fin unilatéralement en se fondant sur la règle de *Saunders c. Vautier*, selon laquelle le bénéficiaire d'une fiducie (ou ses bénéficiaires agissant conjointement) peut y mettre fin et exiger du fiduciaire qu'il lui transmette le titre juridique sur le capital de la fiducie, pourvu que ce bénéficiaire ait la capacité juridique et qu'il possède absolument tous les droits de propriété bénéficiaire sur le bien fiduciaire (voir : *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28, [2006] 1 R.C.S. 973, par. 21; Waters, Gillen et Smith, p. 1235-1236; A. H. Oosterhoff, R. Chambers et M. McInnes, *Oosterhoff on Trusts : Text, Commentary and Materials* (8<sup>e</sup> éd. 2014), p. 334-335). En analysant cette règle dans le contexte du présent pourvoi, il importe de signaler que, suivant les modalités de la fiducie, le résidu du fonds fiduciaire doit être transmis à un tiers au décès de S.A. : en vertu des art. 1(a)(iv)(C) et 1(a)(iv)(D), il est expressément interdit à S.A. de se désigner elle-même ou de désigner ses créanciers à titre de bénéficiaires du résidu de la fiducie. Ce « legs subséquent » fait en sorte que l'intérêt que détient S.A. dans la fiducie n'est pas absolu, ce qui l'empêche donc de mettre fin à elle seule à celle-ci en se fondant sur la règle de *Saunders c. Vautier* (voir : *Stoor c. Stoor Estate*, 2014 ONSC 5684, 5 E.T.R. (4th) 207, par. 7 et 51-52).

[39] L'analyse qui précède établit deux choses clairement. Premièrement, les modalités de la fiducie confèrent aux fiduciaires le pouvoir discrétionnaire exclusif de décider si des paiements devraient être faits à S.A. Bien qu'elles doivent périodiquement se prononcer sur l'opportunité d'effectuer des

particular manner. Second, the structure of the Trust prevents S.A. from terminating the Trust on her own under the rule in *Saunders v. Vautier*. As a result, S.A. has no enforceable right to receive any of the Trust's income or capital: unless and until the Trustees exercise their discretion in her favour, S.A.'s interest in the Trust is akin to a *mere hope* that some or all of its property will be distributed to her at some point in the future.

(2) How Should the Word “Assets” as Used in the Assistance Application Be Interpreted?

[40] The next issue that must be addressed is the meaning of the word “assets” as it is used in the Assistance Application, which is the source of S.A.'s obligation to supply MVHC with information supporting the valuation of her assets if she wishes to be considered for rental assistance. To be clear, the issue in this appeal is not the meaning of the word “assets” *in the abstract*, but rather how that word should be understood in the specific context of MVHC's Rental Assistance Program. In this respect, I agree with the Court of Appeal that the Chambers Judge erred in analyzing this issue at least in part through the lens of the Tenancy Agreement: “[t]he critical document to determine whether to grant rental assistance is the Assistance Application” (para. 52).

[41] Ascertaining the meaning of the word “assets” as used in the Assistance Application is essentially an exercise of contractual interpretation. The objective of such an exercise is to give effect to the agreement struck by the parties, having regard to both “the words selected by the parties to set out their agreement, and the context in which those words have been used” (Hall, at p. 9). As this Court recently explained in *Sattva*, this exercise requires that the “decision-maker . . . read the contract as a whole, giving the words used their ordinary and grammatical meaning, consistent with

distributions, les fiduciaires ne sont pas obligées d'exercer ce pouvoir discrétionnaire d'une manière particulière. Deuxièmement, la structure de la fiducie empêche S.A. de mettre fin unilatéralement à celle-ci en se fondant sur la règle de *Saunders c. Vautier*. En conséquence, S.A. ne dispose d'aucun droit exécutoire de recevoir tout ou partie du revenu ou du capital de la fiducie : tant que les fiduciaires n'exercent pas leur pouvoir discrétionnaire en faveur de S.A., l'intérêt qu'elle détient dans la fiducie s'apparente à un *simple espoir* qu'une partie ou la totalité des biens de celle-ci lui sera un jour remise.

(2) Comment devrait-on interpréter le terme « actifs » tel qu'il est utilisé dans la Demande d'aide?

[40] La question qu'il faut maintenant analyser porte sur le sens à donner au terme « actif » tel qu'il est utilisé dans la Demande d'aide, laquelle est à l'origine de l'obligation de S.A. de fournir à la MVHC des renseignements quant à la valeur de ses actifs si elle souhaite que sa demande soit considérée en vue de l'octroi d'une aide au loyer. Pour être clair, le présent pourvoi ne porte pas sur le sens à donner à cette expression *dans l'abstrait*, mais plutôt sur la façon dont celle-ci devrait être interprétée dans le contexte particulier du Programme d'aide au loyer de la MVHC. À cet égard, je partage l'avis de la Cour d'appel selon lequel le juge en chambre a commis une erreur en analysant du moins en partie cette question sous l'angle de la Convention de location : [TRADUCTION] « [l]e document essentiel pour déterminer s'il y a lieu d'accorder une aide au loyer est la Demande d'aide (par. 52).

[41] Déterminer ce que signifie le terme « actifs » tel qu'il est utilisé dans la Demande d'aide est essentiellement un exercice d'interprétation contractuelle, qui a pour objectif de donner effet à l'entente conclue entre les parties, compte tenu à la fois [TRADUCTION] « des termes choisis par les parties pour établir l'entente et du contexte dans lequel ceux-ci sont utilisés » (Hall, p. 9). Comme l'a récemment expliqué notre Cour dans *Sattva*, cet exercice exige que le décideur « interpr[ète] le contrat dans son ensemble, en donnant aux mots y figurant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec les

the surrounding circumstances known to the parties at the time of formation of the contract” (para. 47).

[42] The Assistance Application requires applicants to indicate whether they have assets in excess of \$25,000, but does not specify what exactly is encompassed within the meaning of the word “assets”. However, a non-exhaustive definition of that word is instead set out in a separate MVHC document: the Asset Ceiling Policy. MVHC says that the Asset Ceiling Policy is the document that establishes the eligibility criteria for the Rental Assistance Program, and submits on that basis that the word “assets” should be interpreted as including “assets in which [the applicant has] a beneficial interest” (R.F., at paras. 51 and 63).

[43] The Court of Appeal accepted that the Asset Ceiling Policy could be useful in interpreting the Assistance Application, stating that the former “establishes eligibility criteria for the [Rental Assistance Program]”, and therefore “provides context for the information sought in the Assistance Application” (para. 53).

[44] It is important to note, however, that the Assistance Application does not refer at all to the Asset Ceiling Policy. In particular, it does not purport to import the definition of the word “assets” set out in the latter. As S.A. pleaded in her petition, the Asset Ceiling Policy “is not incorporated into the [Assistance] Application, and the [Assistance] Application does not advise the applicant to have regard to the [Asset Ceiling Policy] in completing the [Assistance] Application” (A.R., at p. 68. See also S.A.’s response to MVHC’s petition, A.R., at p. 73). I agree: nowhere does the Assistance Application signal to applicants that they should refer to the Asset Ceiling Policy’s definition of the word “assets” in calculating whether the value of their assets exceeds \$25,000.

[45] As explained above, the scope of the relevant factual matrix consists “only of objective evidence

circonstances dont les parties avaient connaissance au moment de la conclusion du contrat » (par. 47).

[42] La Demande d’aide requiert que les requérants indiquent s’ils détiennent des « actifs » d’une valeur supérieure à 25 000 \$, mais ne précise pas en quoi consistent exactement ceux-ci. Cependant, on trouve plutôt une définition non exhaustive de cette expression dans un document distinct de la MVHC : la Politique sur la valeur maximale des actifs. La MVHC affirme que cette politique établit les critères d’admissibilité du Programme d’aide au loyer et, sur ce fondement, elle fait valoir qu’il convient d’interpréter le terme « actifs » comme englobant les « actifs dans lesquels [le requérant a] un intérêt bénéficiaire » (m.i., par. 51 et 63).

[43] La Cour d’appel a reconnu que la Politique sur la valeur maximale des actifs pouvait être utile pour interpréter la Demande d’aide, affirmant que cette politique [TRADUCTION] « établit les critères d’admissibilité du [Programme d’aide au loyer] » et fournit donc « un élément contextuel en ce qui a trait aux renseignements sollicités dans la Demande d’aide » (par. 53).

[44] Il importe toutefois de signaler que la Demande d’aide ne fait aucune mention de la Politique sur la valeur maximale des actifs. Plus particulièrement, cette demande ne prétend pas incorporer la définition du terme « actifs » énoncée dans la politique. Comme l’a plaidé S.A. dans sa requête, la Politique sur la valeur maximale des actifs [TRADUCTION] « n’est pas incorporée dans la Demande [d’aide], et la Demande [d’aide] n’informe pas le requérant qu’il convient de tenir compte de [la Politique sur la valeur maximale des actifs] pour la remplir » (d.a., p. 68. Voir aussi la réponse de S.A. à la requête de la MVHC, d.a., p. 73). Je suis d’accord; rien dans la Demande d’aide n’indique aux requérants qu’ils devraient tenir compte de la définition du terme « actifs » énoncée dans la Politique sur la valeur maximale des actifs dans le calcul visant à vérifier si la valeur de leurs actifs est supérieure à 25 000 \$.

[45] Comme il a été expliqué précédemment, la portée du fondement factuel pertinent consiste uniquement

of the background facts at the time of the execution of the contract”, or in other words “knowledge that was or reasonably ought to have been within the knowledge of both parties at or before the date of contracting” (*Sattva*, at para. 58 (emphasis added)). In the case at bar, there is no indication that both MVHC and S.A. understood the word “assets”, as used in the Assistance Application, to have the same meaning as in the Asset Ceiling Policy.

[46] If the definition in that policy does not apply, what should the word “assets” be understood to mean? The words in the Assistance Application must be given their ordinary and grammatical meaning in light of the specific context in which they were used (*Sattva*, at paras. 47-48; *Ledcor Construction Ltd. v. Northbridge Indemnity Insurance Co.*, 2016 SCC 37, [2016] 2 S.C.R. 23, at para. 27). With this in mind, I would observe that the word “asset” is ordinarily used to denote valuable property that a person can use to discharge debts and other liabilities. One of the definitions of the word “asset” in the Oxford English Dictionary (online) is “an item of value owned; *spec.* an item on a balance sheet representing the value of a resource, right, item of property, etc., placed under an appropriate heading. Frequently coupled with *liability*”. Similarly, Merriam-Webster (online) defines the plural word “assets” as “the entire property of a person, association, corporation, or estate applicable or subject to the payment of debts” and the singular word “asset” as “an item of value owned”. The Chambers Judge referred to a similar definition from *Black’s Law Dictionary* (6th ed. 1990), at p. 117 (Chambers Judge’s Reasons, at para. 50):

Property of all kinds, real and personal, tangible and intangible, including *inter alia*, for certain purposes, patents and causes of action which belong to any person including a corporation and the estate of a decedent. The entire property of a person, association, corporation, or estate

en « une preuve objective du contexte factuel au moment de la signature du contrat », c’est-à-dire « les renseignements qui appartenaient ou auraient raisonnablement dû appartenir aux connaissances des deux parties à la date de signature ou avant celle-ci » (*Sattva*, par. 58 (je souligne)). En l’espèce, rien n’indique que la MVHC et S.A. aient toutes deux considéré que le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide avait le même sens que celui qui lui est attribué dans la Politique sur la valeur maximale des actifs.

[46] Si la définition contenue dans cette politique ne s’applique pas, quel sens faudrait-il donner au terme « actifs »? Les termes utilisés dans la Demande d’aide doivent être interprétés selon leur sens ordinaire et grammatical eu égard au contexte particulier de leur utilisation (*Sattva*, par. 47-48; *Ledcor Construction Ltd. c. Société d’assurance d’indemnisation Northbridge*, 2016 CSC 37, [2016] 2 R.C.S. 23, par. 27). Ayant cela à l’esprit, je tiens à souligner que le terme « actifs » est utilisé dans son sens ordinaire pour désigner des biens de valeur dont une personne peut se servir pour s’acquitter de ses dettes et d’autres engagements. L’une des définitions du terme anglais « *asset* » (« actif ») figurant dans le Oxford English Dictionary (en ligne) est la suivante : [TRADUCTION] « un élément de valeur appartenant à une personne; plus précisément un élément inclus dans le bilan qui représente la valeur d’une ressource, d’un droit, d’un bien, etc., placé sous la rubrique appropriée. Souvent accompagné du mot “*liability*” (“passif”) ». De même, le dictionnaire Merriam Webster (en ligne) définit le terme au pluriel « *assets* » (« actifs ») comme [TRADUCTION] « l’ensemble des biens d’une personne, d’une association, d’une société ou d’une succession qui sont susceptibles d’être affectés au paiement de ses dettes », et le terme au singulier « *asset* » (« actif ») comme « un élément de valeur appartenant à une personne ». Le juge en chambre a fait mention d’une définition semblable tirée du *Black’s Law Dictionary* (6<sup>e</sup> éd. 1990), p. 117 (motifs du juge en chambre, par. 50) :

[TRADUCTION] Biens de toute nature, réels ou personnels, matériels ou immatériels, y compris, à certaines fins, des brevets et causes d’action appartenant à toute personne, notamment une société et la succession d’un défunt. L’ensemble des biens d’une personne, d’une association, d’une

that is applicable or subject to the payment of his or her or its debts.

[47] This common usage of the word “asset” aligns with the overall purpose of the Rental Assistance Program — which, according to MVHC, is to provide rent subsidies to tenants who are in significant financial need. The idea is that tenants who cannot pay their rent without depleting whatever limited resources they have will be eligible for additional assistance, while tenants who have the means to pay rent will not be eligible. Therefore, the eligibility criteria associated with the Rental Assistance Program are intended to assist MVHC in identifying as potential recipients of rent subsidies those tenants for whom paying non-subsidized rent is especially burdensome because they do not have access to other financial resources to meet their monthly obligations.

[48] For this reason, a reasonable person who interprets the Assistance Application objectively and without reference to the Asset Ceiling Policy would understand the word “assets” to mean an applicant’s property or interest(s) in property that can *actually be used* to discharge his or her debts and liabilities, including the monthly rent that the applicant owes to MVHC. Given the purpose of the Rental Assistance Program, there is no reason why MVHC would concern itself with a financial resource — like a contingent interest in a trust — that an applicant cannot use in order to pay his or her monthly rent.

(3) Does S.A.’s Interest in the Trust Fall Within the Meaning of the Word “Assets” as Used in the Assistance Application?

[49] Can it therefore be said that S.A.’s interest in the Trust — which, as explained above, is akin to a *mere hope* of receiving some or all of the Trust property at some future point — falls within the meaning of the word “assets” as it is used in the Assistance Application? My view is that it cannot. Because she is unable to compel the Trustees to make any distributions to her or for her benefit, and

société ou d’une succession qui sont susceptibles d’être affectés au paiement de ses dettes.

[47] L’utilisation du terme « actif » dans la langue courante est conforme à l’objectif global du Programme d’aide au loyer, lequel consiste, selon la MVHC, à accorder une aide au loyer aux locataires qui éprouvent des difficultés financières importantes. L’objectif est de faire en sorte que les locataires qui ne sont pas en mesure de payer leur loyer sans épuiser les maigres ressources dont ils disposent aient accès à une aide supplémentaire, alors que les locataires qui disposent des moyens nécessaires pour y parvenir n’y aient pas accès. En conséquence, les critères d’admissibilité du Programme d’aide au loyer visent à aider la MVHC à cibler comme bénéficiaires éventuels les locataires pour lesquels il est particulièrement difficile de payer un loyer non subventionné parce qu’ils n’ont pas accès à d’autres ressources financières pour s’acquitter de leurs obligations mensuelles.

[48] Pour cette raison, une personne raisonnable qui interpréterait la Demande d’aide de façon objective et sans égard à la Politique sur la valeur maximale des actifs comprendrait que le terme « actifs » s’entend des biens du requérant, ou de ses intérêts dans des biens, dont il peut *effectivement se servir* pour s’acquitter de ses dettes et engagements, y compris le loyer mensuel qu’il doit à la MVHC. Compte tenu de l’objectif du Programme d’aide au loyer, il n’y a aucune raison pour laquelle la MVHC s’intéresserait à une ressource financière — comme un intérêt éventuel dans une fiducie — dont le requérant ne peut pas se servir pour payer son loyer mensuel.

(3) Est-ce que l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie est visé par le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide?

[49] Est-il donc possible d’affirmer que l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie — qui, comme il a été expliqué, s’apparente à un *simple espoir* de recevoir un jour une partie ou la totalité du bien fiduciaire — est visé par le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide? Je suis d’avis que non. Puisque S.A. ne peut obliger les fiduciaires à lui effectuer des distributions ou à effectuer des distributions à

is prevented from unilaterally collapsing the Trust under the rule in *Saunders v. Vautier*, S.A.'s interest in the Trust is entirely contingent upon the exercise of the Trustees' discretion. Unless and until distributions are made in her favour, this interest is therefore not something she can use to pay the monthly rent that she owes MVHC, or to discharge her other debts and liabilities. In short, the mere fact that she has an interest in the Trust does not mean that her financial situation is ameliorated in any meaningful way before distributions are actually, if ever, made for her benefit.

[50] The Ontario Divisional Court's decision in *Henson*, to which the courts below referred, is instructive in this regard. The respondent in that case — Ms. Henson — was a person with disabilities who was receiving an allowance under the *Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151. Before her father passed away, he had settled around \$82,000 into trust for Ms. Henson's benefit. Under the terms of the trust, the three trustees had the "absolute and unfettered" discretion to pay so much of the trust's income and capital to Ms. Henson as they considered advisable from time to time. Any remainder existing upon Ms. Henson's death was to be transferred to the Guelph and District Association for the Mentally Retarded, to be used for its general purposes.

[51] A regulation made under the *Family Benefits Act* ("Regulation") provided that a recipient, like Ms. Henson, would not be eligible for an allowance under that statute if he or she had liquid assets that exceeded \$3,000 in value (Regulation 318, R.R.O. 1980, s. 3(2)(a)). The expression "liquid assets" was defined in the Regulation as "cash, bonds, stocks, debentures, an interest in real property, a beneficial interest in assets held in trust and available to be used for maintenance, and any other assets that can be readily converted into cash" (s. 1(1)(a) [rep. & sub. 654/82, s. 1(a)]). At issue in the Divisional Court was whether Ms. Henson's interest in the trust settled for her benefit fell within the definition of "liquid assets" so as to disqualify her from receiving an allowance under the *Family Benefits Act*. The

son profit, et qu'elle ne peut non plus mettre fin unilatéralement à la fiducie en se fondant sur la règle de *Saunders c. Vautier*, l'intérêt qu'elle détient dans la fiducie dépend entièrement de l'exercice par les fiduciaires de leur pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'aucune distribution n'est faite en sa faveur, S.A. ne peut donc pas se servir de cet intérêt pour payer le loyer mensuel qu'elle doit à la MVHC, ou pour s'acquitter de ses autres dettes et engagements. Bref, ce n'est pas parce que S.A. détient un intérêt dans la fiducie que sa situation financière s'en trouve véritablement améliorée avant que des distributions ne soient effectivement faites à son profit, si tant est que de telles distributions lui soient faites.

[50] La décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans *Henson*, à laquelle ont renvoyé les cours d'instance inférieure, est instructive à cet égard. M<sup>lle</sup> Henson, l'intimée dans cette affaire, était une personne handicapée qui recevait une allocation sous le régime de la *Family Benefits Act*, R.S.O. 1980, c. 151. Avant de mourir, son père avait versé environ 82 000 \$ dans une fiducie constituée à son profit. Les modalités de la fiducie conféraient aux trois fiduciaires le pouvoir discrétionnaire [TRADUCTION] « absolu et illimité » de faire à M<sup>lle</sup> Henson, sur le revenu et le capital de la fiducie, les versements qu'ils estimaient opportuns. Le résidu au décès de M<sup>lle</sup> Henson devait être transféré à la Guelph and District Association for the Mentally Retarded pour servir à ses fins générales.

[51] Suivant un règlement édicté en vertu de la *Family Benefits Act* (« Règlement »), un bénéficiaire, tel que M<sup>lle</sup> Henson, n'avait pas droit à une allocation sous le régime de cette loi s'il détenait des liquidités d'une valeur supérieure à 3 000 \$ (Regulation 318, R.R.O. 1980, al. 3(2)a)). Par [TRADUCTION] « liquidités » on entendait, au sens du Règlement, [TRADUCTION] « [l']argent comptant, les obligations, les actions, les débetures, un intérêt dans un bien réel, un intérêt bénéficiaire dans les actifs détenus en fiducie et disponibles aux fins de subsistance, et tout autre actif pouvant rapidement être converti en numéraire » (al. 1(1)a) [abr. & rempl. 654/82, al. 1a)]. La Cour divisionnaire de l'Ontario était saisie de la question de savoir si l'intérêt de M<sup>lle</sup> Henson dans la fiducie constituée à son profit tombait sous le coup

unanimous panel held that it did not, reasoning as follows:

In our view, the provision of the will, set out above, gives the trustees absolute and unfettered discretion; the respondent could not compel the trustees to make payments to her if there were not funds available to her under the *Family Benefits Act*, sufficient to meet her needs. Therefore, in our view, Miss Henson does not have a beneficial interest, as that term is used in the definition of liquid assets.

(*Henson*, at p. 334)

[52] The Divisional Court’s reasoning is highly applicable here, given the similarities between the definition of “liquid assets” in the Regulation and the meaning of the term “assets” as used in the Assistance Application, as well as between the structure of Ms. Henson’s trust and that of the Trust at issue in this appeal. In my view, this is true despite the fact that the expression “liquid assets”, as defined in the Regulation, included a beneficial interest in assets that were “available to be used for maintenance”. As I mentioned above, the use of the word “assets” in the Assistance Application must likewise be understood to refer to financial resources on which the tenant can rely in order to pay the rent. In short, trust arrangements such as these cannot be treated as actually enriching the person with disabilities for whom they were settled, because they are structured in a way that puts the trust property beyond that person’s control. This explains why both Ms. Henson and S.A. were entitled to receive social assistance benefits (under the *Family Benefits Act* and the *EAPDA*, respectively) despite the fact that each of them had a contingent interest in a trust set up to provide for her care and maintenance. This outcome is precisely the reason why the structure of the *Henson* trust is used as a means of setting money aside for persons with disabilities.

de la définition de « liquidités », ce qui aurait pour effet de l’exclure du bénéfice de l’allocation versée sous le régime de la *Family Benefits Act*. La cour a conclu à l’unanimité que ce n’était pas le cas, en adoptant le raisonnement suivant :

[TRADUCTION] Nous sommes d’avis que la clause testamentaire susmentionnée confère aux fiduciaires un pouvoir discrétionnaire absolu et illimité; l’intimée ne pouvait obliger les fiduciaires à lui faire des paiements si elle ne disposait pas de fonds suffisants sous le régime de la *Family Benefits Act* pour lui permettre de répondre à ses besoins. En conséquence, nous estimons que M<sup>lle</sup> Henson ne détient pas d’intérêt bénéficiaire au sens dans lequel cette expression est utilisée dans la définition de « liquidités ».

(*Henson*, p. 334)

[52] Le raisonnement de la Cour divisionnaire s’applique très bien en l’espèce, étant donné les similitudes entre la définition de « liquidités » prévue par le Règlement et le sens du terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide, et compte tenu des ressemblances entre la structure de la fiducie de M<sup>lle</sup> Henson et celle de la fiducie en cause dans le présent pourvoi. Selon moi, il en est ainsi malgré le fait que le terme « liquidités » tel que défini par le Règlement incluait un intérêt bénéficiaire dans des actifs « disponibles aux fins de subsistance ». Comme nous l’avons vu plus tôt, il faut de la même façon considérer que le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide renvoie à des ressources financières que le locataire peut utiliser pour payer le loyer. En somme, on ne saurait considérer que de tels actes de fiducie ont pour effet d’enrichir la personne handicapée au profit de laquelle ils ont été conclus, car ils sont structurés de manière à placer le bien fiduciaire hors de son contrôle. Cela explique pourquoi M<sup>lle</sup> Henson et S.A. avaient le droit de toucher des prestations d’aide sociale (sous le régime de la *Family Benefits Act* et de l’*EAPDA*, respectivement) même si elles détenaient chacune un intérêt éventuel dans une fiducie constituée pour subvenir à leurs besoins. C’est précisément la raison pour laquelle la structure de la fiducie de type *Henson* sert à réserver des fonds à l’intention de personnes handicapées.

[53] In the case at bar, the Chambers Judge arrived at the opposite conclusion: that the meaning of the word “assets” is broad enough to include S.A.’s interest in the Trust, and that *Henson* does not “[support] a conclusion that [S.A.’s] interest in the [Trust] is not an asset under her agreement with MVHC” (para. 57). According to the Chambers Judge, S.A.’s circumstances are unlike those of Ms. Henson — who did not have the power to “compel the trustees to make payments to her” — because S.A.’s status as a co-trustee empowers her, with her sister’s agreement, “to pay herself discretionary funds from income and capital” in accordance with the terms of the Trust (paras. 47-48). This appears to be the basis for his conclusion that S.A.’s interest in the Trust amounts to “more than a mere possibility” (para. 53).

[54] With respect, I am of the view that the Chambers Judge’s understanding of S.A.’s interest in the Trust represents an error of law. As explained above, S.A.’s status as a co-trustee does not change the fact that under the terms of the Trust, she has no fixed entitlement to the assets settled therein, and is precluded from unilaterally collapsing the Trust for her benefit (see para. 39 of these reasons). Given that the Trust only provides her with what is essentially akin to a mere hope of receiving some or all of the property at some point in the future, the Chambers Judge’s conclusion that S.A.’s interest in the Trust is “more than a mere possibility” — such that it falls within the meaning of the word “assets” as used in the Assistance Application — cannot stand.

[55] I would add that these reasons should not be taken to suggest that the interest of a person with disabilities in a properly constituted *Henson* trust can *never* be treated as an “asset” for any purpose whatsoever. As the Court of Appeal observed, “[w]hether benefits from a discretionary trust must be taken into account will vary from program to program and depend upon the rules and regulations that govern eligibility for any particular program” (para. 47). The eligibility criteria associated with any social

[53] En l’espèce, le juge en chambre est arrivé à la conclusion contraire, à savoir que le terme « actifs » est suffisamment large pour englober l’intérêt que détient S.A. dans la fiducie et que l’arrêt *Henson* [TRADUCTION] « [ne] permet [pas] de conclure que l’intérêt détenu par [S.A.] dans la fiducie n’est pas un actif au sens de la convention qu’elle a conclue avec MVHC » (par. 57). Selon le juge en chambre, la situation de S.A. diffère de celle de M<sup>lle</sup> Henson, laquelle n’avait pas le pouvoir d’[TRADUCTION] « obliger les fiduciaires à lui faire des paiements », car, en sa qualité de cofiduciaire, S.A. est autorisée, avec l’accord de sa sœur, à se « verser à elle-même des fonds discrétionnaires provenant du revenu et du capital » conformément aux modalités de la fiducie (par. 47-48). Cela semble être le fondement de la conclusion du juge selon laquelle l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie est « plus qu’une simple possibilité » (par. 53).

[54] Avec égards, j’estime que le juge en chambre a commis une erreur de droit dans son interprétation de l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie. Comme je l’ai déjà expliqué, sa qualité de cofiduciaire ne change rien au fait que, selon les modalités de la fiducie, elle n’a aucun droit déterminé dans le bien fiduciaire et elle n’a pas non plus le droit de mettre fin unilatéralement à la fiducie à son profit (voir par. 39 des présents motifs). Vu que la fiducie lui accorde uniquement ce qui s’apparente essentiellement à un simple espoir de recevoir un jour une partie ou la totalité du bien fiduciaire, la conclusion du juge en chambre selon laquelle l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie est [TRADUCTION] « plus qu’une simple possibilité » — et est donc visé par le terme « actifs » tel qu’il est utilisé dans la Demande d’aide — ne peut être maintenue.

[55] J’ajouterais qu’il ne faut pas interpréter les présents motifs comme laissant entendre que l’intérêt détenu par une personne handicapée dans une fiducie de type *Henson* dûment constituée ne saurait *jamaï*s être considéré comme un « actif » à quelque fin que ce soit. Comme l’a fait observer la Cour d’appel, [TRADUCTION] « [l]a réponse à la question de savoir si les prestations provenant d’une fiducie discrétionnaire doivent être prises en considération varie d’un programme à l’autre et dépend des règles

assistance program must be analyzed on their own terms to determine whether and, if so, how an interest in a *Henson* trust factors into any applicable means test.

[56] A careful reading of documents relevant to the resolution of this appeal leads me to conclude that the word “assets”, as it is used in the Assistance Application, is not broad enough to encompass S.A.’s interest in the Trust. Given that the discretion over distributions lies exclusively in the Trustees’ hands, S.A.’s interest in the trust property is in the nature of a mere hope of receiving some or all of that property in the future. Unless and until the Trustees actually decide to make distributions in S.A.’s favour, that interest is not in practice something on which she can rely to pay the rent (or to offset other debts and liabilities).

[57] In the circumstances of this case, there is no question that MVHC can ask S.A. for information concerning the structure of the Trust in order to determine whether her interest in it can be characterized as an asset within the meaning of the Assistance Application. S.A. has in fact already provided MVHC with the court order creating the Trust. What she refuses to give MVHC is instead information on the *value* of the Trust. If her interest in the Trust could be construed as an asset, such information would need to be disclosed, as it would be relevant to the determination of whether the cumulative value of her assets exceeds the \$25,000 ceiling. Having found that S.A.’s interest in the Trust cannot be so construed, however, the value of the trust fund is not at all pertinent to the determination of her eligibility to receive rental assistance.

[58] It follows, therefore, that MVHC was not entitled to require that S.A. provide information regarding the value of the Trust or to refuse to consider her 2015 Assistance Application when that information was not forthcoming.

et règlements qui régissent l’admissibilité à un programme particulier » (par. 47). Les critères d’admissibilité à tout programme d’aide sociale doivent être analysés eu égard aux modalités propres au programme pour déterminer si et, dans l’affirmative, de quelle manière un intérêt dans une fiducie de type *Henson* joue un rôle dans l’examen applicable des ressources.

[56] Une lecture attentive des documents pertinents pour trancher le présent pourvoi m’amène à conclure que le terme « actifs » au sens de la Demande d’aide n’est pas suffisamment large pour englober l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie. Comme les distributions relèvent exclusivement du pouvoir discrétionnaire des fiduciaires, l’intérêt détenu par S.A. dans le bien fiduciaire est de la nature d’un simple espoir de recevoir une partie ou la totalité de ce bien dans le futur. Tant que les fiduciaires ne décident pas effectivement d’effectuer des distributions en faveur de S.A., cet intérêt ne lui permet pas, en pratique, de payer le loyer (ou de s’acquitter d’autres dettes et engagements).

[57] Dans les circonstances de l’espèce, il ne fait aucun doute que la MVHC peut demander à S.A. des renseignements concernant la structure de la fiducie afin de vérifier si l’intérêt qu’elle détient dans celle-ci peut être considéré comme un actif au sens de la Demande d’aide. En fait, S.A. a déjà fourni à la MVHC l’ordonnance judiciaire créant la fiducie. Elle refuse par contre de lui donner des renseignements quant à la *valeur* de celle-ci. Si l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie pouvait être considéré comme un actif, il serait nécessaire de communiquer les renseignements en question, car ils seraient pertinents pour vérifier si la valeur totale de ses actifs est supérieure à la valeur maximale de 25 000 \$. Cependant, ayant conclu que l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie ne saurait être interprété ainsi, j’estime que la valeur de la fiducie n’est pas du tout pertinente pour décider si S.A. est admissible à une aide au loyer.

[58] Il s’ensuit donc que la MVHC n’avait pas le droit d’exiger que S.A. fournisse des renseignements concernant la valeur de la fiducie, ni de refuser, en l’absence de ces renseignements, d’examiner sa demande d’aide pour 2015.

#### D. *What Is the Appropriate Remedy?*

[59] Having found that MVHC breached its obligation to determine whether S.A. would receive a rent subsidy in accordance with the terms of the Assistance Application when she refused to disclose the value of the Trust, I turn now to the question of remedy. In this Court, S.A. seeks both declaratory and monetary orders, and I will consider each in turn.

##### (1) Declaratory Relief

[60] S.A. requests, among other things, that this Court issue a declaration that the assets in the Trust are not hers for the purpose of the Assistance Application. Declaratory relief is granted by the courts on a discretionary basis, and may be appropriate where (a) the court has jurisdiction to hear the issue, (b) the dispute is real and not theoretical, (c) the party raising the issue has a genuine interest in its resolution, and (d) the responding party has an interest in opposing the declaration being sought (*Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165, at para. 81; see also *Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development)*, 2016 SCC 12, [2016] 1 S.C.R. 99, at para. 11; *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, at para. 46).

[61] In my view, all of these criteria are met in this case. As I explained above (in Part A of the analysis), the interpretation of the word “asset” as it is used in the Assistance Application is a justiciable issue that falls within the jurisdiction of this Court. Moreover, that issue is real, and is one in which both parties clearly have a genuine interest. I am therefore unable to accept MVHC’s submission that no legal purpose would be served by the declaratory relief sought by S.A. In these circumstances, a declaration that the assets in the Trust cannot be treated as S.A.’s assets for the purpose of the Rental Assistance Program would clearly have practical utility, as it would settle a “live controversy” between the parties (see: *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 457; *Daniels*, at paras. 11-12;

#### D. *Quelle réparation convient-il d’accorder?*

[59] Ayant conclu que la MVHC a manqué à son obligation de considérer si S.A. devait recevoir une aide au loyer conformément aux modalités de la Demande d’aide après que celle-ci eut refusé de révéler la valeur de la fiducie, je vais me pencher maintenant sur la question de la réparation qu’il convient d’accorder. Devant la Cour, S.A. sollicite un jugement déclaratoire et une ordonnance accordant une réparation pécuniaire. Je vais examiner chacune de ces demandes à tour de rôle.

##### (1) Le jugement déclaratoire

[60] S.A. demande à notre Cour, entre autres, de déclarer que les actifs en fiducie ne constituent pas des actifs lui appartenant en ce qui concerne la Demande d’aide. Un jugement déclaratoire est accordé par le tribunal de façon discrétionnaire et peut être approprié a) lorsque le tribunal a compétence pour entendre le litige, b) lorsque la question en cause est réelle et non pas simplement théorique, c) lorsque la partie qui soulève la question a véritablement intérêt à ce qu’elle soit résolue et d) lorsque la partie intimée a intérêt à s’opposer au jugement déclaratoire sollicité (*Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165, par. 81; voir aussi *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 CSC 12, [2016] 1 R.C.S. 99, par. 11; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44, par. 46).

[61] À mon avis, tous ces critères sont respectés en l’espèce. Comme je l’ai déjà expliqué (dans la partie A de l’analyse), l’interprétation du terme « actif » au sens de la Demande d’aide est une question justiciable qui relève de la juridiction de la Cour. De plus, il s’agit d’une question réelle et les deux parties ont clairement un intérêt véritable dans celle-ci. Je ne puis donc accepter l’argument de la MVHC selon lequel le jugement déclaratoire sollicité par S.A. ne serait d’aucune utilité sur le plan juridique. Dans ces circonstances, un jugement déclaratoire selon lequel les actifs de la fiducie ne peuvent être considérés comme des actifs appartenant à S.A. en ce qui concerne le Programme d’aide au loyer aurait clairement une utilité pratique, puisqu’il réglerait un « litige actuel » entre les parties (voir : *Operation*

and *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821, at p. 833). Accordingly, I would declare that S.A. has a right to have her application for a rent subsidy considered by MVHC in accordance with the terms of the Assistance Application, and that her interest in the Trust is not an “asset” for the purpose of such a determination.

(2) Monetary Order

[62] In addition to declaratory relief, S.A. seeks an order requiring MVHC to refund her the difference between the rent that she has paid (or that has been paid on her behalf) since June 2015 and the rent that she would have paid (or that would have been paid on her behalf) had she continued to receive rental assistance, and asks that this amount be paid into a trust on the same terms, for the same beneficiaries and with the same trustees as the Trust. She submits that a monetary order to this effect would put her in the position that she would have been in had MVHC properly determined whether she should receive a rental adjustment in accordance with the terms of the Assistance Application.

[63] The interpretation to the effect that the word “assets” as used in the Assistance Application does not encompass S.A.’s interest in the Trust means that she was in fact eligible to be considered by MVHC for rental assistance in 2015. Although she may therefore be entitled to a monetary remedy for MVHC’s failure to consider her 2015 application, there is lingering uncertainty as to whether it would be appropriate for this Court to award such a remedy to S.A.

[64] As a factual matter, it is important to acknowledge that MVHC does not guarantee that eligible tenants will *actually receive* rent subsidies. As I mentioned above, how much, if anything, an eligible tenant will be granted is determined by MVHC on a discretionary basis. Indeed, the Chambers Judge made no finding as to what S.A. might have had to

*Dismantle c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, p. 457; *Daniels*, par. 11-12; et *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, p. 833). Par conséquent, je suis d’avis de déclarer que S.A. a droit de voir sa demande d’aide au loyer considérée par la MVHC conformément aux modalités de la Demande d’aide, et que l’intérêt qu’elle détient dans la fiducie ne constitue pas un « actif » pertinent pour prendre une telle décision.

(2) L’ordonnance accordant une réparation pécuniaire

[62] Outre le jugement déclaratoire, S.A. sollicite une ordonnance enjoignant à la MVHC de lui rembourser la différence entre le loyer qu’elle a elle-même payé (ou qui a été payé en son nom) depuis juin 2015 et le loyer qu’elle aurait payé (ou qui aurait été payé en son nom) si elle avait continué de recevoir une aide au loyer, et elle demande que ce montant soit versé dans une fiducie assortie des mêmes modalités et qui aurait les mêmes bénéficiaires et les mêmes fiduciaires que la fiducie en cause en l’espèce. Elle soutient qu’une telle ordonnance aurait pour effet de la placer dans la situation où elle se serait trouvée si la MVHC avait correctement tranché la question de savoir si elle était admissible à un rajustement de loyer conformément aux modalités de la Demande d’aide.

[63] L’interprétation selon laquelle le terme « actifs » au sens de la Demande d’aide n’englobe pas l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie signifie que celle-ci avait droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l’octroi d’une aide au loyer en 2015. Bien que S.A. puisse donc avoir droit à une réparation pécuniaire du fait que la MVHC n’a pas considéré sa demande de 2015, une incertitude subsiste quant à savoir s’il conviendrait que la Cour lui accorde une telle réparation.

[64] Dans les faits, il importe de reconnaître que la MVHC ne garantit pas que les locataires admissibles *recevront effectivement* une aide au loyer. Comme je l’ai mentionné précédemment, le montant, s’il en est, que se verra accorder le locataire admissible relève du pouvoir discrétionnaire de la MVHC. En effet, le juge en chambre n’a tiré aucune conclusion quant

pay in rent since June 2015 had she continued to receive rental assistance, and in my view, there is insufficient evidence in the record before this Court to make such a determination. Which applicants will receive rental assistance, and how much they will receive, is determined by MVHC on a discretionary basis and having regard to, among other things, financial considerations and public housing needs. I would also point out that MVHC *did not actually exercise* its discretion not to grant S.A. a rent subsidy: it simply *declined to consider* her 2015 application in response to her refusal to disclose the value of the Trust.

[65] Given the content of the factual record, the most appropriate course of action would be to remit this issue for determination by the court of original jurisdiction (i.e., the British Columbia Supreme Court). Doing so will allow both parties to point to specific evidence relating to the amount in subsidies that S.A. could have expected to receive since June 2015. And while there is no evidence in the record that S.A. applied for rental assistance in 2016, 2017 or 2018, I note that since June 2015, after MVHC made clear that it would not grant her any rental assistance unless and until she provided details about the value of the Trust, she has been paying her unit rent *under protest*.

[66] Contrary to what my colleague Justice Rowe seems to suggest at paras. 77, 86-88 and 93 of his reasons, this does not mean that the British Columbia Supreme Court can deal with this issue by simply substituting its view of what S.A. ought to have received for that of MVHC. To be clear, it cannot exercise its discretion in place of MVHC by awarding her an amount commensurate to what *it thinks* S.A. *should* have received. Rather, the court at this stage must analyze the evidence and grant an award of damages that would, as far as possible, put S.A. in the position that she would have been in had MVHC not breached the obligation it owed to her. While the amount that any eligible applicant will receive by way of rent subsidies is decided by MVHC on a discretionary basis, the existence of such discretion does not mean that the court is incapable of determining,

au montant que S.A. aurait pu avoir à payer au titre du loyer depuis juin 2015 si elle avait continué de recevoir une aide au loyer, et à mon avis, la preuve au dossier ne permet pas à notre Cour de trancher cette question. C'est la MVHC qui décide quels requérants recevront une aide au loyer, ainsi que le montant accordé, et ce, de façon discrétionnaire, eu égard, notamment, à des considérations financières et aux besoins en matière de logement social. Je soulignerais également que la MVHC *n'a pas dans les faits exercé* son pouvoir discrétionnaire de ne pas accorder à S.A. une aide au loyer; elle a simplement *refusé de considérer* sa demande de 2015 eu égard à son refus de révéler la valeur de la fiducie.

[65] Vu le contenu du dossier factuel, la meilleure solution serait de renvoyer la question au tribunal de première instance (c.-à-d. la Cour suprême de la Colombie-Britannique) pour qu'il statue sur celle-ci. Les deux parties pourront ainsi indiquer les éléments de preuve précis en ce qui a trait au montant de l'aide au loyer que S.A. pouvait s'attendre à recevoir depuis juin 2015. De plus, bien que la preuve au dossier n'indique pas que S.A. ait demandé une aide au loyer en 2016, en 2017 ou en 2018, je note que depuis juin 2015, après que la MVHC eut bien précisé qu'elle ne lui accorderait aucune aide au loyer tant qu'elle ne fournirait pas de détails quant à la valeur de la fiducie, S.A. a payé son loyer unitaire *sous protest*.

[66] Contrairement à ce que mon collègue le juge Rowe semble affirmer aux par. 77, 86-88 et 93 de ses motifs, cela ne signifie pas que la Cour suprême de la Colombie-Britannique peut se prononcer sur cette question en se contentant de substituer son point de vue à celui de la MVHC au sujet de ce qu'aurait dû recevoir S.A. En clair, elle ne peut pas exercer un pouvoir discrétionnaire à la place de la MVHC en accordant à S.A. un montant qui correspond à ce que *la cour estime* que celle-ci *aurait* dû recevoir. Au contraire, elle doit à cette étape analyser la preuve et accorder des dommages-intérêts qui auraient pour effet de placer S.A., dans la mesure du possible, dans la situation dans laquelle S.A. se serait trouvée si la MVHC n'avait pas manqué à l'obligation qu'elle avait envers elle. Bien que le montant de l'aide au loyer que reçoit tout requérant

on the basis of the evidence, the proper amount to be awarded in damages for MVHC's breach of contract.

## V. Costs

[67] In addition to declaratory and monetary orders, S.A. seeks special costs, calculated on a solicitor-and-client basis, in this Court and in the courts below. She submits that such a departure from the usual rule on costs is justified both by the public interest nature of this appeal and by her limited means. According to S.A., her case "unexpectedly brought about [a] change in the law" in British Columbia, and she now asks this Court to affirm the decision in *Henson* for the benefit of persons with disabilities across Canada (A.F., at para. 79). MVHC counters that the issues raised in this case are not sufficiently exceptional to meet the stringent test for an award of special costs in public interest litigation.

[68] In *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331, this Court identified two considerations that can help to guide the exercise of a judge's discretion on a motion for special costs in a case involving the public interest:

First, the case must involve matters of public interest that are truly exceptional. It is not enough that the issues raised have not previously been resolved or that they transcend the individual interests of the successful litigant: they must also have a significant and widespread societal impact. Second, in addition to showing that they have no personal, proprietary or pecuniary interest in the litigation that would justify the proceedings on economic grounds, the plaintiffs must show that it would not have been possible to effectively pursue the litigation in question with private funding. In those rare cases, it will be contrary to the interests of justice to ask the individual litigants (or, more likely, pro bono counsel) to bear the majority of

admissible soit déterminé par la MVHC de façon discrétionnaire, l'existence d'un tel pouvoir discrétionnaire n'empêche pas le tribunal de déterminer, en se fondant sur la preuve, le montant des dommages-intérêts qu'il convient d'accorder pour inexécution de contrat par la MVHC.

## V. Les dépens

[67] Outre le jugement déclaratoire et l'ordonnance accordant une réparation pécuniaire, S.A. sollicite des dépens spéciaux, calculés sur la base avocat-client, devant notre Cour et les cours inférieures. Elle soutient qu'une telle dérogation à la règle habituelle en matière de dépens se justifie tant par la nature d'intérêt public du présent pourvoi que par les ressources limitées dont elle dispose. S.A. fait valoir que son cas [TRADUCTION] « a entraîné de manière inattendue [une] modification du droit » en Colombie-Britannique, et elle demande maintenant à la Cour de confirmer, au profit des personnes handicapées partout au Canada, la décision dans l'affaire *Henson* (m.a., par. 79). La MVHC soutient par contre que les questions à trancher dans la présente affaire ne revêtent pas un caractère suffisamment exceptionnel pour satisfaire au rigoureux critère applicable pour l'octroi de dépens spéciaux dans un litige d'intérêt public.

[68] Dans *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331, notre Cour a énoncé deux considérations susceptibles d'être utiles pour guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge saisi d'une requête pour dépens spéciaux dans une affaire mettant en cause l'intérêt public :

Premièrement, l'affaire doit porter sur des questions d'intérêt public véritablement exceptionnelles. Il ne suffit pas que les questions soulevées n'aient pas encore été tranchées ou qu'elles dépassent le cadre des intérêts du plaideur qui a gain de cause : elles doivent aussi avoir une incidence importante et généralisée sur la société. Deuxièmement, en plus de démontrer qu'ils n'ont dans le litige aucun intérêt personnel, propriété ou pécuniaire qui justifierait l'instance pour des raisons d'ordre économique, les demandeurs doivent démontrer qu'il n'aurait pas été possible de poursuivre l'instance en question avec une aide financière privée. Dans ces rares cas, il est contraire à l'intérêt de la justice de demander aux plaideurs individuels

the financial burden associated with pursuing the claim. [Emphasis added; para. 140.]

[69] In my view, neither of these considerations supports the awarding of special costs to S.A. in the circumstances of the instant case. With respect to the first, the issue raised in this appeal is not “truly exceptional”, as it does not have a sufficiently significant or widespread societal impact. While this case has provided this Court with an opportunity to consider the nature of a *Henson* trust for the first time, it concerns one particular social program that is available only to certain tenants of MVHC properties. The issue considered above is whether S.A.’s interest in the Trust can be characterized as an “asset” as that term is used in the *Assistance Application*; whether other social assistance programs may define that term differently for the purposes of administering their own means tests is not at issue in this appeal (see para. 55 of these reasons).

[70] As to the second consideration, it cannot be said that S.A. has “no personal, proprietary or pecuniary interest in the litigation that would justify the proceedings on economic grounds”. The issue raised in her petition relates directly to her right to be considered by MVHC for rental assistance so as to reduce the amount that she owes MVHC in monthly rent in accordance with cl. 5(a)(ii) of the Tenancy Agreement. Moreover, her pecuniary interest in the litigation is evident in the fact that she seeks an order that MVHC pay the difference between the rent she paid in 2015 and the rent she would have paid had she continued to receive rental assistance.

[71] On the basis of *Carter*, therefore, I am not persuaded that it would be appropriate to grant S.A.’s request for solicitor-and-client costs. However, my view is that S.A., as the successful party, should be awarded her costs on a party-and-party basis in this Court and in the courts below.

(ou, ce qui est plus probable, aux avocats bénévoles) de supporter la majeure partie du fardeau financier associé à la poursuite de la demande. [Je souligne; par. 140.]

[69] À mon avis, ni l’une ni l’autre de ces considérations ne justifie l’octroi de dépens spéciaux en faveur de S.A. dans les circonstances de l’espèce. En ce qui concerne la première considération, la question soulevée en l’espèce n’est pas « véritablement exceptionnelle », car elle n’a pas une incidence suffisamment importante ou généralisée sur la société. Bien qu’elle ait permis à la Cour de se pencher pour la première fois sur la nature d’une fiducie de type *Henson*, la présente affaire porte sur un programme social particulier offert uniquement à certains locataires des immeubles de la MVHC. La question examinée précédemment consiste à déterminer si l’intérêt détenu par S.A. dans la fiducie peut être considéré comme un « actif » au sens de la *Demande d’aide*; la question de savoir si d’autres programmes d’aide sociale pourraient définir cette expression différemment pour l’application de leur propre processus d’examen des ressources ne se pose pas dans le présent pourvoi (voir par. 55 des présents motifs).

[70] Pour ce qui est de la deuxième considération, on ne saurait affirmer que S.A. n’a « dans le litige aucun intérêt personnel, propriété ou pécuniaire qui justifierait l’instance pour des raisons d’ordre économique ». La question soulevée dans sa requête porte directement sur son droit de voir sa demande considérée par la MVHC en vue de l’octroi d’une aide au loyer, afin que soit réduit le montant du loyer mensuel qu’elle doit verser à cet organisme conformément à la cl. 5(a)(ii) de la Convention de location. De plus, son intérêt pécuniaire dans le litige ressort nettement du fait qu’elle sollicite une ordonnance enjoignant à la MVHC de payer la différence entre le loyer qu’elle a versé en 2015 et celui qu’elle aurait versé si elle avait continué de recevoir une aide au loyer.

[71] En conséquence, compte tenu de l’arrêt *Carter*, je ne suis pas convaincue qu’il conviendrait d’accorder les dépens sur la base avocat-client réclamés par S.A. Cependant, j’estime que, comme elle a gain de cause, S.A. devrait se voir accorder ses dépens sur la base partie-partie devant la Cour et les cours inférieures.

## VI. Motion to Strike

[72] MVHC brought a motion to strike several paragraphs from the factums of two interveners. First, it submits that the Canadian Association for Community Living and People First of Canada violated the terms of their intervention order by introducing new evidence, since their joint factum referenced affidavit evidence that was filed in their joint motion for leave to intervene. Those interveners have satisfactorily responded to MVHC's objection by filing an amended joint factum that no longer references the affidavits in question. I would therefore dismiss this portion of MVHC's motion to strike. MVHC also submits that the Disability Alliance BC Society ("DABC") inappropriately adduced new evidence, raised new issues and argued the merits of the appeal in its factum. DABC has conceded that certain statements and references in its factum with respect to new evidence, or evidence lying outside the record, should be struck, and has amended its factum accordingly. In my view, Section E of Part III of its factum (paras. 24-34) should also be struck because it constitutes argument going to the merits of the appeal. I would therefore grant this portion of MVHC's motion to strike.

## VII. Conclusion

[73] For all of these reasons, the appeal is allowed with costs to S.A. in this Court and in the courts below. I would set aside the declarations made by the Court of Appeal, and declare that S.A. has a right to have her application for a rent subsidy considered by MVHC in accordance with the terms of the Assistance Application, and that her interest in the Trust is not an "asset" for the purpose of such determination. The issue of S.A.'s request for monetary relief is returned to the British Columbia Supreme Court. I would also accede to S.A.'s request that MVHC pay the costs award into a trust on the same

## VI. Requête en radiation

[72] La MVHC a présenté une requête visant à faire radier plusieurs paragraphes des mémoires de deux intervenantes. Premièrement, elle soutient que l'Association canadienne pour l'intégration communautaire et Personnes d'abord du Canada ont violé les conditions de l'ordonnance les autorisant à intervenir en présentant de nouveaux éléments de preuve, parce que leur mémoire conjoint faisait référence à une preuve par affidavit déposée à l'appui de leur requête conjointe pour permission d'intervenir. Ces intervenantes ont répondu de manière satisfaisante à l'objection de la MVHC : elles ont déposé un mémoire conjoint modifié ne faisant plus référence aux affidavits en question. Je rejetterais donc cette portion de la requête en radiation de la MVHC. Cette dernière soutient également que la Disability Alliance BC Society (« DABC ») a à tort présenté de nouveaux éléments de preuve, soulevé de nouvelles questions et défendu le bien-fondé de l'appel dans son mémoire. La DABC a concédé que certaines affirmations et mentions dans son mémoire se rapportant à de nouveaux éléments de preuve ou à des éléments de preuve ne faisant pas partie du dossier devraient être radiées, et elle a modifié son mémoire en conséquence. À mon avis, la section E de la partie III de son mémoire (par. 24-34) devrait également être radiée, car elle constitue un argument portant sur le bien-fondé de l'appel. J'accueillerais donc cette portion de la requête en radiation de la MVHC.

## VII. Conclusion

[73] Pour tous ces motifs, le pourvoi est accueilli avec dépens en faveur de S.A. devant la Cour et les cours inférieures. Je suis d'avis d'annuler les jugements déclaratoires prononcés par la Cour d'appel, et de déclarer que S.A. a droit de voir sa demande d'aide au loyer considérée par la MVHC conformément aux modalités de la Demande d'aide et que l'intérêt qu'elle détient dans la fiducie ne constitue pas un « actif » pertinent pour prendre une telle décision. La question de la réparation pécuniaire sollicitée par S.A. est renvoyée à la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Je ferais également

terms, for the same beneficiaries and with the same trustees as the Trust (A.R., at p. 21).

[74] I would also grant MVHC’s motion to strike in part, and order that Section E of Part III of DABC’s factum (paras. 24-34) be struck accordingly.

The reasons of Brown and Rowe JJ. were delivered by

ROWE J. (dissenting) —

#### I. Overview

[75] I agree with the majority’s statement of the facts and with their analysis with respect to *Henson* trusts. I also agree with their disposition relating to Metro Vancouver Housing Corporation’s (“MVHC”) motion to strike portions of Disability Alliance BC Society’s (“DABC”) factum. However, I respectfully disagree as to their analysis relating to MVHC’s Rental Assistance Program. In my view there is no legal basis on which a court can make an order as to the operation of this program, as there is no contractual obligation requiring MVHC to approve or even to consider any particular application, *a fortiori* to do so on the terms that the majority indicates. Accordingly, I would allow the appeal in part, setting aside the declaratory relief granted to MVHC by the British Columbia Court of Appeal. I would decline to grant the other relief sought by S.A.

[76] This appeal initially arose from two petitions heard at the Supreme Court of British Columbia. The relief that S.A. seeks has not fundamentally changed. S.A. asks for a declaration that her *Henson* Trust is not an asset for the purpose of her Assistance Application. She also seeks an order the effect of which would be that MVHC provide rental assistance to her. In particular, S.A. seeks an order that MVHC pay “the difference between (1) the rent paid

droit à la demande de S.A. pour que la MVHC verse les dépens accordés dans une fiducie assortie des mêmes modalités et ayant les mêmes bénéficiaires et les mêmes fiduciaires que la fiducie en cause en l’espèce (d.a., p. 21).

[74] J’accueillerais aussi en partie la requête en radiation de la MVHC et j’ordonnerais que la section E de la partie III du mémoire de la DABC (par. 24-34) soit radiée en conséquence.

Version française des motifs des juges Brown et Rowe rendus par

LE JUGE ROWE (dissident) —

#### I. Aperçu

[75] Je souscris à l’exposé des faits et à l’analyse des juges majoritaires en ce qui a trait aux fiducies de type *Henson*. Je souscris également à leur dispositif en ce qui concerne la requête de la Metro Vancouver Housing Corporation (« MVHC ») visant à faire radier certaines portions du mémoire de la Disability Alliance BC Society (« DABC »). Soit dit en tout respect, je suis toutefois en désaccord avec leur analyse portant sur le programme d’aide au loyer de la MVHC. À mon avis, aucun fondement juridique ne permet à un tribunal de rendre une ordonnance relative à l’application de ce programme, car la MVHC n’a aucune obligation contractuelle d’approuver ou même d’examiner une demande en particulier, et à plus forte raison de le faire aux conditions énoncées par les juges majoritaires. Par conséquent, j’accueillerais le pourvoi en partie, et j’annulerais les jugements déclaratoires accordés par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique à la MVHC. Je m’abstiendrais d’accorder les autres réparations demandées par S.A.

[76] Le présent pourvoi tire son origine de deux requêtes entendues par la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Les réparations que demandent S.A. n’ont pas changé de façon fondamentale. S.A. sollicite un jugement déclaratoire portant que sa fiducie de type *Henson* ne constitue pas un actif pour les besoins de sa demande d’aide au loyer. Elle sollicite également une ordonnance dont l’effet serait d’obliger la MVHC à lui accorder une aide au loyer. Plus particulièrement,

by or on behalf of S.A. since June 2015 and (2) the rent that would have been paid by or on behalf of S.A. since June 2015 if she had continued to receive additional rent assistance” (A.F., at para. 82). Even though MVHC informed S.A. on April 13, 2015, that it was “unable to approve” her Assistance Application, she asks this Court to compel MVHC to provide rental assistance to her (A.R., at p. 98). MVHC seeks an order dismissing the appeal. Thus, the key issue in this case is whether a court can make an order or a declaration as to the operation of MVHC’s discretionary Rental Assistance Program.

[77] The majority states that the main issue before this Court is whether S.A.’s interest in the Trust can be treated as her “asset” for the purpose of determining whether she meets the eligibility criteria associated with the Rental Assistance Program. In the view of S.A. and the majority, an award of damages is in principle available once it is clarified that “asset”, as it is used in the Assistance Application, does not include a discretionary trust like S.A.’s. While the majority has declined to make an award due to the lack of evidence on the record, they indicate that another court, with this clarification and further evidence, can determine how MVHC ought to have distributed its funds. The majority’s position rests on two related propositions. First, that MVHC has a contractual obligation to consider S.A.’s Assistance Application, and second, that it must do so in accordance with the terms of the Assistance Application. I differ in my view as to both propositions. This is the nub of our difference.

[78] Whether declaratory relief is available is central to the disposition of this appeal. S.A. seeks it by way of r. 2-1(2)(c) of the *British Columbia Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009. The availability of this relief is premised on the

S.A. cherche à obtenir une ordonnance intimant à la MVHC de payer [TRADUCTION] « la différence entre (1) le loyer que S.A. a elle-même versé ou qui l’a été en son nom depuis juin 2015 et (2) le loyer que S.A. aurait versé ou qui l’aurait été en son nom depuis juin 2015 s’il elle avait continué de recevoir une aide au loyer supplémentaire » (m.a., par. 82). Bien que la MVHC ait informé S.A. le 13 avril 2015 qu’elle n’était [TRADUCTION] « pas en mesure d’approuver » sa demande d’aide, S.A. demande à la Cour d’obliger cet organisme à lui accorder une aide au loyer (d.a., p. 98). La MVHC sollicite, pour sa part, une ordonnance rejetant le pourvoi. En conséquence, la question clé en l’espèce est de savoir si un tribunal peut rendre une ordonnance ou un jugement déclaratoire quant à l’application du programme discrétionnaire d’aide au loyer de la MVHC.

[77] Selon les juges majoritaires, la question principale dont nous sommes saisis est de savoir si l’intérêt que détient S.A. dans la fiducie peut être considéré comme un « actif » lui appartenant afin d’établir si elle satisfait aux critères d’admissibilité du programme d’aide au loyer. De l’avis de S.A. et des juges majoritaires, des dommages-intérêts peuvent en principe être accordés une fois qu’il est bien clair qu’un « actif » au sens de la demande d’aide n’inclut pas une fiducie discrétionnaire comme celle de S.A. Bien que les juges majoritaires aient, en raison du manque de preuve au dossier, refusé d’octroyer pareils dommages, ils affirment qu’un autre tribunal, si cette clarification est apportée et que d’autres éléments de preuve sont présentés, pourrait déterminer comment la MVHC aurait dû distribuer ses fonds. La position des juges majoritaires repose sur deux propositions connexes. Premièrement, la MVHC a l’obligation contractuelle d’examiner la demande d’aide de S.A. et, deuxièmement, elle doit le faire conformément aux modalités de la demande d’aide. Je diffère d’avis avec eux en ce qui a trait à ces deux propositions. C’est là que se situe le nœud de notre désaccord.

[78] La question de savoir s’il est possible d’obtenir un jugement déclaratoire est fondamentale pour l’issue du présent pourvoi. S.A. sollicite un tel jugement en se fondant sur l’al. 2-1(2)(c) des *Supreme Court Civil Rules* de la Colombie-Britannique, B.C.

actual or potential infringement of an applicant's rights (*Kaiser Resources Ltd. v. Western Canada Beverage Corp.* (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 236 (S.C.), at para. 32). A court has "no jurisdiction to issue a declaration where there exists no right in jeopardy nor in procedural provision for the relief sought" (L. Sarna, *The Law of Declaratory Judgments* (4th ed. 2016), at p. 87). Absent a legal entitlement to anchor the declaration — like a contractual entitlement to rental assistance — one cannot properly be granted. The majority says that MVHC has a contractual obligation to consider S.A.'s Assistance Application. But there is no provision of the Tenancy Agreement to this effect. As to what is referred to as a Rental Assistance Agreement, that is a reflection of an arrangement entered into by MVHC and a tenant only *after* MVHC has decided, in its discretion, to make a grant to an eligible tenant under its Rental Assistance Program; in short, it follows from but does not give rise to an obligation on the part of MVHC to determine whether any tenant should receive rental assistance.

## II. Analysis

[79] It is important to recall the scheme by which MVHC operates. As a non-profit corporation with a mandate to provide affordable rental housing in the Greater Vancouver region, MVHC provides two forms of "means-tested" assistance to tenants. First, MVHC provides rental units to eligible tenants at favourable rates. Second, eligible tenants may apply for rental assistance to further reduce their favourable monthly rent. Both components are means-tested in that the disclosure of financial information is required for each (on separate forms). There is also an asset "cut-off" for the Rental Assistance Program. At the time S.A. applied for rental assistance in 2015, the asset cut-off was set by MVHC at \$25,000 (A.R., at p. 105). As noted, it is MVHC that decides who among eligible applicants will receive rental assistance. While drawing on some of the same information about applicants, MVHC determines eligibility

Reg. 168/2009. La possibilité d'obtenir cette réparation repose sur la violation réelle ou potentielle des droits du demandeur (*Kaiser Resources Ltd. c. Western Canada Beverage Corp.* (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 236 (C.S.), par. 32). Un tribunal n'a [TRADUCTION] « pas compétence pour rendre un jugement déclaratoire lorsqu'il n'y a aucun droit menacé ni aucun droit contenu dans une disposition de nature procédurale sur lequel fonder cette réparation » (L. Sarna, *The Law of Declaratory Judgments* (4<sup>e</sup> éd. 2016), p. 87). En l'absence d'un droit sur lequel fonder le jugement déclaratoire — tel un droit contractuel à une aide au loyer — pareil jugement ne peut être accordé à bon droit. Les juges majoritaires affirment que la MVHC a l'obligation contractuelle d'examiner la demande d'aide de S.A. Cependant, la convention de location ne comporte aucune clause à cet effet. En ce qui concerne l'entente dite d'aide au loyer, celle-ci reflète un accord conclu entre la MVHC et un locataire uniquement *après* que la MVHC a décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'octroyer à un locataire admissible une subvention en vertu de son programme d'aide au loyer; en bref, l'entente en question découle d'une obligation de la MVHC de déterminer si un locataire devrait recevoir une aide au loyer, mais ne donne pas naissance à une telle obligation.

## II. Analyse

[79] Il importe de rappeler le régime qui régit le fonctionnement de la MVHC. En tant qu'organisme à but non lucratif ayant pour mandat de fournir des logements locatifs abordables dans la région métropolitaine de Vancouver, la MVHC accorde aux locataires deux formes d'aide « modulée en fonction des ressources ». Premièrement, elle fournit, à des taux avantageux, des logements locatifs aux locataires admissibles. Deuxièmement, ces derniers peuvent demander une aide au loyer afin de réduire davantage leur loyer mensuel avantageux. Ces deux composantes supposent un examen des ressources en ce que la communication de données financières est requise pour chacune d'elles (sur des formulaires distincts). Il y a également une « valeur maximale » des actifs que peut détenir une personne pour être admissible au programme d'aide au loyer. Lorsque S.A. a présenté une demande d'aide en 2015, la valeur maximale des

for tenancy and for rental assistance separately. Those tenants who wish to apply for rental assistance must fill out and submit an Assistance Application. Individuals who are offered rental units are not required to apply for additional rental assistance; and, even if they do and they meet the basic eligibility requirement of not exceeding the \$25,000 asset “cut-off”, they are not *entitled* to rental assistance.

[80] The discretionary nature of the Rental Assistance Program is evident upon reviewing the Tenancy Agreement and the Assistance Application. The latter is not part of the Tenancy Agreement. Under the Tenancy Agreement, S.A. has no contractual right to this additional rental assistance. Filling out an application for such assistance does not guarantee that it will be provided. The application itself states that “MVHC also offers, but cannot guarantee, additional rent assistance to eligible Tenants” (A.R., at p. 89). Further, the application does not state anything to the effect that all completed applications will be considered, nor does it specify how MVHC will take the information provided by applicants into account in determining whether rental assistance will be provided.

[81] MVHC’s discretion in respect of its Rental Assistance Program is limited only by its agreements with British Columbia Housing Management Commission (“BC Housing”). The Umbrella Agreement provides that MVHC must offer rental assistance to a minimum of 15 percent of the units in each of MVHC’s housing projects, and to 37 percent of the units in MVHC’s entire portfolio (R.R., at p. 23). The Umbrella Agreement further requires that MVHC verify the asset and income information of individuals receiving assistance to ensure that they do not exceed the limits set by BC Housing or MVHC.

actifs qu’elle pouvait détenir avait été fixée à 25 000 \$ par la MVHC (d.a., p. 105). Comme nous l’avons vu, c’est la MVHC qui décide qui parmi les requérants admissibles recevra une aide au loyer. Bien qu’elle se fonde en partie sur les mêmes renseignements au sujet des requérants, la MVHC juge séparément les questions relatives au droit de conclure une convention de location et de recevoir une aide au loyer. Les locataires qui souhaitent solliciter une aide au loyer doivent remplir et présenter une demande d’aide. Les personnes qui se voient offrir des logements locatifs ne sont pas tenues de demander une aide au loyer supplémentaire, et, même si elles le font et qu’elles respectent la condition d’admissibilité de base selon laquelle la valeur de leurs actifs ne doit pas excéder la « valeur maximale » fixée à 25 000 \$, elles n’ont pas *droit* à une aide au loyer.

[80] La nature discrétionnaire du programme d’aide au loyer est évidente à l’examen de la convention de location et de la demande d’aide. Cette dernière ne fait pas partie de la convention de location, laquelle ne confère à S.A. aucun droit contractuel à cette aide au loyer supplémentaire. Le fait pour une personne de remplir une demande en vue d’obtenir une telle aide ne garantit pas qu’elle l’obtiendra. La demande elle-même précise que [TRADUCTION] « la MVHC offre également aux locataires admissibles une aide au loyer supplémentaire, mais elle ne peut en garantir la prestation » (d.a., p. 89). De plus, elle n’indique aucunement que toutes les demandes dûment remplies seront examinées et elle ne précise pas non plus comment la MVHC prendra en considération les renseignements fournis par les requérants au moment de déterminer si une aide au loyer sera accordée.

[81] Le pouvoir discrétionnaire dont jouit la MVHC à l’égard de son programme d’aide au loyer n’est limité que par les accords qu’elle a conclus avec la British Columbia Housing Management Commission (« BC Housing »). Suivant l’accord-cadre, la MVHC doit offrir une aide au loyer à au moins 15 p. 100 des logements dans chacun de ses projets d’habitation et à au moins 37 p. 100 des logements faisant partie de l’ensemble de son portefeuille (d.i., p. 23). L’accord-cadre exige également que la MVHC vérifie les renseignements relatifs aux actifs et au revenu des personnes qui reçoivent une aide afin de s’assurer

MVHC is allowed to set its own asset policy as long as the asset limits it chooses do not exceed the limits set by BC Housing (R.R., at p. 29). This has the effect of setting basic eligibility requirements for rental assistance. While BC Housing could have insisted on further criteria or rules for the operation of the Rental Assistance Program, the Umbrella Agreement is otherwise silent on how MVHC may exercise its discretion. For example, it does not outline factors that MVHC is precluded from taking into account when determining which eligible tenants will receive rental assistance.

[82] In this respect, the Assistance Application, which asks for information about income and assets, is a document designed to assist MVHC in running its discretionary Rental Assistance Program. It enables MVHC to collect information that is relevant to its determination of whether any applicant meets the *basic* eligibility requirements for its assistance scheme, something that it is required to collect per its agreement with BC Housing. MVHC's request of information relating specifically to income and assets does not bar it from taking other factors into consideration in deciding how to distribute rental assistance. At most, the terms of the application can be said to provide a means to determine which applicants meet the \$25,000 asset cut-off established by MVHC. The majority makes the fundamental error of conflating "eligibility" to be considered with "entitlement" to be awarded rental assistance. In so doing, it negates the discretionary nature of MVHC's decision that it purports to acknowledge.

[83] In this way, individuals who satisfy the basic eligibility requirements are tenants from among whom MVHC may choose to provide additional rental assistance. The Tenancy Agreement and Assistance Application are both silent as to how MVHC is to utilize its funds. Simply put, the choice of who receives

que ces actifs et ce revenu n'excèdent pas les limites établies par la BC Housing ou la MVHC. La MVHC est autorisée à établir sa propre politique en matière d'actifs dans la mesure où les limites d'actifs qu'elle choisit n'excèdent pas celles établies par la BC Housing (d.i., p. 29). Cela a pour effet d'établir certaines conditions de base pour avoir droit à une aide au loyer. La BC Housing aurait pu insister sur d'autres critères ou règles pour l'application du programme d'aide au loyer, mais l'accord-cadre est par ailleurs silencieux sur la façon dont la MVHC peut exercer son pouvoir discrétionnaire. À titre d'exemple, l'accord en question n'énonce pas les facteurs dont la MVHC n'a pas le droit de tenir compte lorsqu'elle détermine quels locataires admissibles recevront une aide au loyer.

[82] À cet égard, la demande d'aide, dans laquelle la MVHC sollicite des renseignements au sujet du revenu et des actifs, est un document visant à aider la MVHC à administrer son programme discrétionnaire d'aide au loyer. Elle permet à cet organisme de recueillir des renseignements pertinents afin de déterminer si un requérant satisfait aux conditions d'admissibilité *de base* de son régime d'aide, renseignements qu'il est tenu de recueillir conformément à l'accord qu'il a conclu avec la BC Housing. Le fait que la MVHC demande des renseignements portant précisément sur le revenu et les actifs ne l'empêche pas de prendre d'autres facteurs en considération pour décider comment distribuer l'aide au loyer. On peut dire tout plus que les modalités de la demande permettent de déterminer quels requérants respectent la condition établie par la MVHC en ce qui a trait à la valeur maximale des actifs qu'ils peuvent détenir, à savoir 25 000 \$. Les juges majoritaires commettent l'erreur fondamentale de confondre le droit à l'examen de sa demande d'aide au loyer avec le droit de se voir accorder une telle aide. Ce faisant, ils nient la nature discrétionnaire de la décision de la MVHC qu'ils prétendent reconnaître.

[83] Ainsi, les personnes qui satisfont aux conditions d'admissibilité de base sont des locataires parmi lesquels la MVHC peut décider d'accorder une aide au loyer supplémentaire. La convention de location et la demande d'aide ne prévoient rien quant à la manière dont la MVHC doit utiliser ses fonds. En

assistance is MVHC's to make. Indeed, within the bounds of applicable human rights legislation, it is open to MVHC to determine who will receive assistance in whichever way it chooses, so long as at least 15 percent of the tenants in a given project receive assistance, and all tenants receiving assistance meet the basic eligibility requirements set out by BC Housing. In short, not being limited by contractual obligations to applicants, MVHC can proceed as it sees fit.

[84] The Rental Assistance Agreement marks the conclusion of this discretionary process. MVHC only enters into an agreement with tenants in relation to its Rental Assistance Program once it has determined that it will provide assistance to them. No contractual obligations in respect of the Rental Assistance Application or agreement exist prior to this conclusion.

A. *There Is No Contractual Obligation to Consider S.A.'s Assistance Application*

[85] My colleagues concede that S.A. does not have a contractual entitlement to receive rental assistance, but they take the view that MVHC has an obligation to consider S.A.'s Assistance Application, and to do so without reference to her Trust. They go on to say that if S.A.'s assets are less than \$25,000 then a court can order that she be compensated for rental assistance that, in their view, she ought to have received. The rationale for this seems to be that it is open to a court to make determinations about how MVHC's discretion should have been exercised and that this is to be arrived at via the Assistance Application (majority reasons, at para. 33). I note that the majority expresses the point differently. In their view, a court would not decide what MVHC *should* have done, but what MVHC *would* have done. I fail to see a meaningful difference in the circumstances. Even in conjunction with evidence about other applicants, the direction that an application is to be considered "in accordance with the terms of the Assistance Application" does not reveal what MVHC would have done. If one accepts, as I do, that MVHC is not limited to consideration of the

termes simples, c'est à cet organisme de déterminer quels locataires se verront accorder une aide. En fait, dans les limites des dispositions sur les droits de la personne applicables, il est loisible à la MVHC d'établir comme elle l'entend qui recevra une aide au loyer, dans la mesure où au moins 15 p. 100 des locataires dans un projet donné reçoivent une aide et où tous les locataires recevant une aide satisfont aux conditions d'admissibilité de base établies par la BC Housing. En somme, n'étant pas assujettie à des obligations contractuelles envers les requérants, la MVHC peut procéder comme elle le juge indiqué.

[84] L'entente d'aide au loyer marque la conclusion de ce processus discrétionnaire. La MVHC ne conclut avec ses locataires une entente en ce qui a trait à son programme d'aide au loyer qu'une fois qu'elle a décidé de leur accorder une telle aide. Avant cette décision, il n'existe aucune obligation contractuelle relativement à la demande ou à l'entente d'aide au loyer.

A. *Il n'existe aucune obligation contractuelle d'examiner la demande d'aide de S.A.*

[85] Mes collègues concèdent que S.A. ne dispose pas du droit contractuel de recevoir une aide au loyer, mais ils estiment que la MVHC a l'obligation d'examiner la demande d'aide de S.A. et qu'elle doit le faire sans tenir compte de sa fiducie. Ils ajoutent que, si la valeur des actifs de S.A. est inférieure à 25 000 \$, un tribunal peut alors ordonner que celle-ci soit indemnisée en ce qui a trait à l'aide au loyer qu'elle aurait dû, à leur avis, recevoir. Le raisonnement à cet égard semble être qu'il est loisible au tribunal de se prononcer sur la manière dont le pouvoir discrétionnaire de la MVHC aurait dû être exercé et qu'il doit le faire au moyen de la demande d'aide (motifs des juges majoritaires, par. 33). Je constate que les juges majoritaires expriment l'idée différemment. À leur avis, un tribunal ne se prononce pas sur ce que la MVHC *aurait dû* faire, mais sur ce qu'elle *aurait* fait. Je ne vois aucune différence importante dans les circonstances. Même conjointement avec une preuve portant sur d'autres requérants, la directive selon laquelle une demande doit être examinée « conformément aux modalités de la demande d'aide » n'indique pas ce que la MVHC

information provided in the Assistance Application or by the manner it distributed assistance in the past, then any compensatory order effectively imposes a court's view of how its mandate ought to be pursued.

[86] My colleagues rely on clauses 5(a) and 2(a)(xii) of the Tenancy Agreement to support the proposition that MVHC had a contractual obligation to consider whether to adjust S.A.'s rent in accordance with the Assistance Application. Clause 5(a) of the Tenancy Agreement sets out the way in which the tenant's rent will be calculated: a Unit Rent amount "less the decrease in rent determined in accordance with the Tenant's current income and the terms of a Rental Assistance [A]greement" (A.R., at p. 80). "Unit Rent" is defined as "the monthly rent for the Rental Unit before any increase or decrease in rent determined in accordance with the Tenant's income and the terms of a Rental Assistance [A]greement" (clause 2(a)(xii); A.R., at p. 80). Although these clauses contemplate the possibility of a tenant receiving additional rental assistance, respectfully, I do not see how the foregoing provisions impose on MVHC an obligation to consider whether a tenant should receive rental assistance. That a decrease in rent *may* occur does not mean that MVHC has an obligation to consider whether for any tenant, it *will* occur. At most the Tenancy Agreement states that where individuals have entered into a Rental Assistance Agreement with MVHC — that is, have been selected for receipt of rental assistance — MVHC has a responsibility to adjust their rent in accordance with *that agreement*.

[87] Building on their finding that S.A. is entitled to have her application considered, the majority goes on to conclude that this implies a specific framework binding on MVHC for the exercise of its discretion in deciding whether to grant rental assistance. In their view, MVHC is limited to consideration of the information collected in the Assistance Application. The result seems to be that if S.A. meets the basic

aurait fait. Si l'on accepte, tout comme moi, que la MVHC n'est pas tenue de prendre uniquement en considération les renseignements fournis dans la demande d'aide ou de s'en tenir à la manière dont elle a distribué cette aide dans le passé, toute ordonnance compensatoire impose alors effectivement le point de vue d'un tribunal sur la manière dont cet organisme devrait accomplir son mandat.

[86] Mes collègues se fondent sur les cl. 5(a) et 2(a)(xii) de la convention de location pour étayer la thèse selon laquelle la MVHC avait l'obligation contractuelle de se demander s'il y avait lieu de rajuster le loyer de S.A. en conformité avec la demande d'aide. La clause 5(a) de la convention de location énonce la façon dont sera calculé le loyer du locataire : un montant de loyer unitaire [TRADUCTION] « moins une réduction de loyer déterminée en fonction du revenu actuel du locataire et conformément aux modalités d'une entente d'aide au loyer » (d.a., p. 80). Le terme « loyer unitaire » est défini comme le « loyer mensuel pour le logement locatif avant toute augmentation ou réduction de loyer déterminée en fonction du revenu du locataire et conformément aux modalités d'une entente d'aide au loyer » (cl. 2(a)(xii); d.a., p. 80). Bien qu'elles envisagent la possibilité que le locataire reçoive une aide au loyer supplémentaire, je ne vois pas, soit dit en tout respect, de quelle manière ces clauses peuvent obliger la MVHC à se demander si un locataire devrait recevoir une aide au loyer. Qu'il *puisse* y avoir une réduction de loyer ne signifie pas que la MVHC a l'obligation de se demander s'il y *en aura* une pour tout locataire. La convention de location indique tout au plus que, lorsque des personnes ont conclu une entente d'aide au loyer avec la MVHC — soit celles ayant été sélectionnées en vue de l'octroi d'une aide au loyer —, la MVHC a la responsabilité de rajuster leur loyer en conformité avec *cette entente*.

[87] Se fondant sur leur conclusion selon laquelle S.A. a droit de faire examiner sa demande, les juges majoritaires concluent ensuite que cela signifie que la MVHC est tenue d'appliquer un cadre particulier lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire pour décider s'il y a lieu d'accorder une aide au loyer. À leur avis, la MVHC doit prendre uniquement en considération les renseignements recueillis dans la

eligibility criteria then, unless MVHC can demonstrate to a court's satisfaction why S.A. should not have received assistance, she should be granted it, as she received rental assistance in the past. But is it not for MVHC to set its own priorities in distributing rental assistance? On what basis would a court substitute its view for that of a private entity exercising its discretion? It seems to me that MVHC, within the bounds of its agreements with BC Housing and applicable human rights legislation, is free to pursue its mandate as it sees fit.

[88] This highlights a further problem with granting declaratory relief in the circumstances. This is that contrary to the suggestion of the majority, a declaration as to the meaning of the word “asset” does not settle the “live controversy” between the parties (majority reasons, at para. 61). While the parties have disagreed about the meaning of the word “asset” throughout these proceedings, resolution of this point does not settle the matter of S.A.’s entitlement to rental assistance, the reason for which declaratory relief is sought by S.A. and seemingly granted by the majority. This is because it is not for the courts to decide how MVHC utilizes its resources. A declaration as to the meaning of the word “asset” only settles the live issue between the parties if one also accepts that, in addition to having a contractual obligation to consider completed applications, MVHC is bound to a particular framework for the determination of who is to receive rental assistance. For the reasons I have set out above, I differ from the majority on the contractual obligation issue.

[89] The situation would be different if MVHC had agreed to provide S.A. with rental assistance for a given year. If upon learning of her Trust, MVHC sought to terminate its agreement with S.A. and cease providing rental assistance to her for that term on the basis that she no longer met the basic eligibility requirements, the definition of “asset” would settle the

demande d’aide. Il semble en résulter que, si elle satisfait aux critères d’admissibilité de base et à moins que la MVHC ne puisse démontrer à la satisfaction d’un tribunal pourquoi elle ne devait pas recevoir une aide au loyer, S.A. devrait se voir accorder une telle aide, car elle en a reçu une dans le passé. Cependant, n’appartient-il pas à la MVHC d’établir ses propres priorités en ce qui a trait à la distribution de l’aide au loyer? Sur quelle base un tribunal pourrait-il substituer son point de vue à celui d’une entité privée qui exerce son pouvoir discrétionnaire? Il me semble que la MVHC, dans les limites des accords qu’elle a conclus avec la BC Housing et des dispositions sur les droits de la personne applicables, est libre d’accomplir son mandat comme elle le juge indiqué.

[88] L’octroi d’un jugement déclaratoire dans les circonstances pose donc un autre problème. En effet, contrairement à ce qu’affirment les juges majoritaires, un jugement déclaratoire quant au sens du terme « actif » ne règle pas le « litige actuel » entre les parties (motifs des juges majoritaires, par. 61). Bien que les parties ne se soient pas entendues sur le sens à donner au terme « actif » tout au long de la présente procédure, la résolution de cette question ne règle pas celle du droit de S.A. à une aide au loyer, la raison pour laquelle un jugement déclaratoire est demandé par celle-ci et est apparemment accordé par les juges majoritaires. Il en est ainsi parce qu’il n’appartient pas aux tribunaux de décider comment la MVHC utilise ses ressources. Un jugement déclaratoire sur le sens à donner au terme « actif » ne règle le litige actuel entre les parties que si l’on accepte également qu’en plus d’avoir une obligation contractuelle d’examiner les demandes dûment remplies, la MVHC est tenue d’appliquer un cadre particulier pour décider qui doit recevoir une aide au loyer. Pour les motifs que j’ai exposés précédemment, je ne partage pas l’opinion de mes collègues majoritaires sur la question de l’obligation contractuelle.

[89] La situation serait différente si la MVHC avait accepté d’accorder une aide au loyer à S.A. pour une année donnée. Si, en apprenant l’existence de la fiducie de S.A., la MVHC avait cherché à mettre fin à son entente avec celle-ci et à cesser de lui accorder une aide au loyer pour cette période au motif qu’elle ne satisfaisait plus aux conditions d’admissibilité

matter. In that case, a declaration would relate to the meaning of a term in a contractual agreement, namely the Rental Assistance Agreement. The facts here are, of course, different, as no such agreement exists.

[90] For any tenant who has merely applied for rental assistance, there is no Rental Assistance Agreement, and therefore no contract, until it has been determined that they will in fact receive rental assistance. The fact that the Tenancy Agreement refers to the Rental Assistance Agreement does not thereby incorporate into the Tenancy Agreement a particular way that applications for rental assistance are to be considered, or that they must be considered at all. In the absence of any contractual entitlement for tenants to receive rental assistance or any obligation (arising from, for example legislative direction) for MVHC to “determine whether S.A. would receive a rent subsidy in accordance with the terms of the Assistance Application” (majority reasons, at para. 59), there is no basis to grant the relief that S.A. seeks.

*B. Is MVHC Entitled to Declaratory Relief?*

[91] With the foregoing in mind, I turn to the question of whether MVHC is entitled to the declaratory relief that it was granted in the courts below. If the decision by MVHC of whether to provide rental assistance is not justiciable, then neither S.A. nor MVHC can receive declaratory relief concerning that decision.

[92] Again, any declaratory relief must be anchored in an applicant’s legal entitlements. Initially, MVHC sought declaratory relief on the basis that it was entitled to consider information about S.A.’s Trust as part of its discretionary application process. I note that the Chambers Judge granted the declaratory relief sought by MVHC in part on the basis that the additional rental assistance application was within the agreement between the parties (paras. 35 and 57). However, absent a finding that the assistance application process and obligations pursuant to it are part of an agreement, I fail to see such an anchor. Just as S.A. does not have a right for her application

de base, la définition du terme « actif » réglerait l’affaire. Dans un tel cas, un jugement déclaratoire porterait sur la signification d’un terme contenu dans une entente contractuelle, à savoir l’entente d’aide au loyer. Les faits en l’espèce sont, bien entendu, différents, car une telle entente n’existe pas.

[90] Dans le cas d’un locataire qui a simplement présenté une demande d’aide au loyer, il n’y a pas d’entente d’aide au loyer et par conséquent aucun contrat, et ce, jusqu’à ce qu’il soit établi qu’il recevra effectivement une telle aide. Le fait que la convention de location renvoie à l’entente d’aide au loyer n’incorpore pas pour autant une façon particulière ou l’obligation même d’examiner les demandes d’aide au loyer. En l’absence de tout droit contractuel des locataires de recevoir une aide au loyer ou de toute obligation (découlant par exemple d’une directive législative) de la MVHC de « considérer si S.A. devait recevoir une aide au loyer conformément aux modalités de la Demande d’aide » (motifs des juges majoritaires, par. 59), rien ne permet d’accorder la réparation demandée par S.A.

*B. La MVHC a-t-elle droit au jugement déclaratoire?*

[91] Compte tenu de ce qui précède, je me penche maintenant sur la question de savoir si la MVHC a droit au jugement déclaratoire qui lui a été accordé par les juridictions inférieures. Si la décision de la MVHC d’accorder ou non une aide au loyer n’est pas justiciable, ni S.A. ni la MVHC ne peuvent alors obtenir un jugement déclaratoire en ce qui a trait à cette décision.

[92] Répétons-le, tout jugement déclaratoire doit être fondé sur les droits du demandeur. Au départ, la MVHC a sollicité un tel jugement au motif qu’elle avait le droit de prendre en considération des renseignements relatifs à la fiducie de S.A. dans le cadre de son processus discrétionnaire de traitement des demandes. Je souligne que le juge en chambre a accordé le jugement déclaratoire demandé par la MVHC notamment parce que la demande d’aide au loyer supplémentaire faisait partie de l’entente entre les parties (par. 35 et 57). Cependant, en l’absence d’une conclusion selon laquelle le processus de traitement des demandes d’aide et les obligations qui en découlent font

to be considered, MVHC does not have a right to compel S.A. to apply for rental assistance, nor a right to *receive* any information from S.A. that will help it determine whether, in its view, she should receive any assistance. The circumstances preclude declaratory relief for both S.A. and MVHC.

[93] There are potential implications of the majority's rationale that extend beyond the facts of this case. On the basis of what seems to be an implied contractual entitlement to have one's application considered — an entitlement which I do not find to exist — the majority opens the door for another court to make an award to S.A. if that court is of the view that MVHC ought to have exercised its discretion in a particular fashion. It seems to me that this has far-reaching implications. In the future, if a claimant persuades a court, first, that a charitable or other voluntary organization has set criteria and called for applications, would this imply that the organization has an obligation to consider the applications in accordance with the criteria? And, second, if the claimant's application meets the criteria, then might not a court order the organization to provide the benefit or fund the proposed project that was the subject of the application? *A fortiori*, might not a court do so if the claimant shows there was some "unfairness" on the part of the organization in the application of its criteria? To grant relief in such circumstances, including declaratory relief, would expand the boundaries of what is justiciable to include discretionary decisions taken by charitable and other voluntary organizations, which would be unwise. I know of no basis in law to do so.

### III. Conclusion

[94] In conclusion, I would allow the appeal in part and would set aside the declaratory relief granted to MVHC by the British Columbia Court of Appeal. I would decline to grant the other relief sought by S.A. I would make no order as to costs.

partie d'une entente, je ne puis voir un tel fondement. Tout comme S.A. ne dispose pas du droit à l'examen de sa demande, la MVHC n'a pas le droit d'obliger S.A. à solliciter une aide au loyer ni le droit de *recevoir* de S.A. tout renseignement qui l'aidera à déterminer si, à son avis, celle-ci devrait recevoir une aide. Les circonstances empêchent l'octroi d'un jugement déclaratoire tant à S.A. qu'à la MVHC.

[93] Le raisonnement des juges majoritaires peut avoir des répercussions qui débordent les faits de l'espèce. Sur le fondement de ce qui semble être le droit contractuel implicite d'une personne à l'examen de sa demande — droit qui, à mon avis, n'existe pas —, les juges majoritaires ouvrent la porte à la possibilité qu'un autre tribunal accorde des dommages-intérêts à S.A. s'il estime que la MVHC aurait dû exercer son pouvoir discrétionnaire d'une manière particulière. Cela me semble avoir des répercussions d'une grande portée. À l'avenir, premièrement, si un demandeur convainc le tribunal qu'un organisme de bienfaisance ou autre organisme bénévole a fixé des critères et invité les gens à présenter des demandes, cela tendra-t-il à indiquer que l'organisme a l'obligation d'examiner les demandes en conformité avec les critères en question et, deuxièmement, si la demande du demandeur répond à ces critères, le tribunal ne pourra-t-il pas alors ordonner à l'organisme d'accorder la prestation demandée ou de financer le projet proposé visé par la demande? Le tribunal ne pourra-t-il pas à plus forte raison le faire si le demandeur démontre que l'organisme a fait preuve d'une certaine « injustice » dans l'application de ses critères? Accorder une réparation en pareilles circonstances, y compris un jugement déclaratoire, étendrait les limites de ce qui est justiciable de manière à englober les décisions discrétionnaires prises par des organismes de bienfaisance et autres organismes bénévoles, ce qui serait malavisé. À ma connaissance, aucun principe de droit ne permet de le faire.

### III. Conclusion

[94] En conclusion, j'accueillerais le pourvoi en partie et j'annulerais les jugements déclaratoires accordés à la MVHC par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Je m'abstiendrais d'accorder les autres réparations sollicitées par S.A. Je ne rendrais aucune ordonnance concernant les dépens.

## APPENDIX

## ANNEXE

[TRADUCTION]

ON THE APPLICATION of the Plaintiff, [S.A.], and on hearing counsel for the Plaintiff, Lauren Blake-Borrell, and on reading the materials filed;

À LA SUITE DE LA DEMANDE présentée par la demanderesse, [S.A.], après avoir entendu les observations de l'avocate de la demanderesse, Lauren Blake-Borrell, et après avoir examiné les documents déposés;

THIS COURT ORDERS that:

LA COUR ORDONNE que :

1. the share of the Deceased's estate left to the Plaintiff be placed in a discretionary trust, and in particular, an order that paragraphs 3(a) and 3(d) of the Last Will and Testament of [J.A.], signed May 11, 2004 and admitted to probate by this Court on October 18, 2010 be varied as follows:

1. la part de la succession du défunt léguée à la demanderesse soit placée dans une fiducie discrétionnaire, et plus particulièrement que les paragraphes 3(a) et 3(d) du testament de [J.A.], signé le 11 mai 2004 et homologué par la Cour le 18 octobre 2010, soient modifiés comme suit :

Paragraph 3(a)

Paragraphe 3(a)

**“[S.A.]’s Discretionary Trust”**

**« Fiducie discrétionnaire de [S.A.] »**

(a) if my daughter [S.A.] survives me:

(a) si ma fille [S.A.] me survit :

- (i) I appoint [S.A.] and my daughter [J.W.] as the trustees (the “[S.A.] Discretionary Fund Trustees”) of [S.A.]’s Discretionary Fund (as defined below);
- (ii) if [J.W.] is unwilling or unable to act or continue to act as a [S.A.] Discretionary Fund Trustee, I appoint such person or corporate trustee as [S.A.], in writing, appoints to fill the vacancy in the office of [S.A.] Discretionary Fund Trustee;
- (iii) any reference to “[S.A.] Discretionary Fund Trustee” or “[S.A.] Discretionary Fund Trustees” includes all genders and the singular or the plural as the context requires;
- (iv) I direct my Trustee to transfer the balance (the “[S.A.] Discretionary Fund”) of my bank account, #XXXX-XXX at Bank of Montreal, 4395 Dunbar Street, Vancouver, B.C. to the [S.A.] Discretionary Fund Trustees to

- (i) je désigne [S.A.] et ma fille [J.W.] à titre de fiduciaires (les « fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] ») du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] (défini ci-après);
- (ii) si [J.W.] refuse ou qu'elle n'est pas en mesure d'agir ou de continuer d'agir en qualité de fiduciaire du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.], je nomme la personne ou le fiduciaire constitué en société que désignera [S.A.], par écrit, en vue de combler la vacance au poste de fiduciaire du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.];
- (iii) toute mention du « fiduciaire du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] » ou des « fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] » comprend tous les genres ainsi que le singulier ou le pluriel, selon ce qu'exige le contexte;
- (iv) je donne instruction à mon fiduciaire de transférer le solde (le « fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] ») de mon compte bancaire, numéro XXXX-XXX, à la Banque de Montréal, au 4395, rue Dunbar, Vancouver, C.-B., aux

be held by the [S.A.] Discretionary Fund Trustees as follows:

- A. pay so much of the income and capital of [S.A.]’s Discretionary Fund as the [S.A.] Discretionary Fund Trustees decide is necessary or advisable for the care, maintenance, education, or benefit of [S.A.];
- B. add any income not paid in any year to the capital of [S.A.]’s Discretionary Fund;
- C. on the date (the “Material Date”) of [S.A.]’s death, give what remains of [S.A.]’s Discretionary Fund to the person or persons in such proportions, on such trusts, and subject to such terms and conditions as [S.A.] may by [S.A.]’s Will appoint, provided that the power of appointment may not be exercised by [S.A.] in favour of [S.A.] or [S.A.]’s creditors;
- D. if the power of appointment in paragraph 3(a)(iv)C has not been exercised before the Material Date or to the extent that the power of appointment does not extend or take effect, the [S.A.] Discretionary Fund Trustees will pay the [S.A.] Discretionary Fund (or that part of the [S.A.] Discretionary Fund to which the power of appointment does not extend or take effect) among those persons who would have inherited [S.A.]’s estate if [S.A.] had died leaving only the [S.A.] Discretionary Fund (or that part of the [S.A.] Discretionary Fund to which the power of appointment does not extend or take effect) in her estate, and leaving no creditors, except under no circumstances shall the [S.A.] Discretionary Fund be considered to form part of [S.A.]’s estate;
- E. the provisions of paragraphs 4 and 5 inclusive of this Will, included the powers given to my Trustee in those provisions, apply to the administration by the [S.A.] Discretionary Fund Trustees of [S.A.]’s Discretionary Fund and when being applied, references in those paragraphs to “my estate” and “my Trustee” will be

fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] qui en disposeront de la façon suivante :

- A. en consacrant la partie du revenu et du capital du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] que les fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] estiment nécessaire ou opportune, aux soins, à la subsistance, à l’éducation ou au bénéfice de [S.A.];
- B. en ajoutant au capital du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] tout revenu non versé au cours d’une année donnée;
- C. en transférant, à la date du décès de [S.A.] (la « date pertinente »), le solde du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] à la personne ou aux personnes désignées dans le testament de [S.A.], selon les proportions et dans les fiducies qui y sont indiquées, et selon les modalités du testament, pourvu que le pouvoir de désignation ne soit pas exercé par [S.A.] en sa faveur ou en faveur de ses créanciers;
- D. si le pouvoir de désignation prévu au paragraphe 3(a)(iv)(C) n’est pas exercé avant la date pertinente, ou dans la mesure où ce pouvoir ne s’applique pas ou ne prend pas effet, les fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] verseront ledit fonds (ou la partie dudit fonds à l’égard de laquelle le pouvoir de désignation ne s’applique pas ou ne prend pas effet) aux personnes qui auraient hérité de [S.A.] si, à son décès, son patrimoine n’avait été constitué que du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] (ou de la partie de ce fonds à l’égard de laquelle le pouvoir de désignation ne s’applique pas ou ne prend pas effet) et qu’il n’y avait aucun créancier, étant entendu que le fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] ne sera en aucun cas considéré comme faisant partie de la succession de [S.A.];
- E. les paragraphes 4 et 5 du présent testament, y compris les pouvoirs qu’ils confèrent à mon fiduciaire, s’appliquent à la gestion du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] par les fiduciaires dudit fonds, et, lorsqu’ils sont appliqués, les termes « ma succession » et « mon fiduciaire » qui y figurent s’entendent du fonds discrétionnaire

read as being to [S.A.]’s Discretionary Fund and the [S.A.] Discretionary Fund Trustees respectively;”

destiné à [S.A.] et des fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.], respectivement; »

Paragraph 3(d)

“(d) to divide the residue of my estate into three (3) equal shares, one share for each of my children, [S.A.], [M.A.] and [J.W.], and I direct my Trustee to transfer the share for [S.A.] to the [S.A.] Discretionary Fund Trustees to be added to [S.A.]’s Discretionary Fund and dealt with as part of it;”

Paragraphe 3(d)

« (d) diviser le reliquat de ma succession en trois (3) parts égales entre mes trois enfants, [S.A.], [M.A.] et [J.W.]; je donne instruction à mon fiduciaire de transférer la part de [S.A.] aux fiduciaires du fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] pour que celle-ci soit ajoutée au fonds discrétionnaire destiné à [S.A.] et gérée comme en faisant partie; »

2. The Plaintiff’s special costs of this application be paid from her share of the Estate of [J.A.]

2. les dépens spéciaux de la demanderesse relatifs à la présente demande soient payés sur sa part de la succession de [J.A.]

*Appeal allowed, BROWN and ROWE JJ. dissenting in part.*

*Pourvoi accueilli, les juges BROWN et ROWE sont dissidents en partie.*

*Solicitors for the appellant: McCarthy Tétrault, Vancouver.*

*Procureurs de l’appelante : McCarthy Tétrault, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent: Alexander Holburn Beaudin & Lang, Vancouver.*

*Procureurs de l’intimée : Alexander Holburn Beaudin & Lang, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Procureurs de l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Solicitors for the interveners Canadian Association for Community Living and People First of Canada: PooranLaw Professional Corporation, Toronto.*

*Procureurs des intervenants l’Association canadienne pour l’intégration communautaire et Personnes d’abord du Canada : PooranLaw Professional Corporation, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Council of Canadians with Disabilities: ARCH Disability Law Centre, Toronto.*

*Procureurs de l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences : ARCH Disability Law Centre, Toronto.*

*Solicitors for the interveners Income Security Advocacy Centre and HIV & AIDS Legal Clinic Ontario: Borden Ladner Gervais, Toronto; HIV & AIDS Legal Clinic Ontario, Toronto; Income Security Advocacy Center, Toronto.*

*Procureurs des intervenants le Centre d’action pour la sécurité du revenu et HIV & AIDS Legal Clinic Ontario : Borden Ladner Gervais, Toronto; HIV & AIDS Legal Clinic Ontario, Toronto; Income Security Advocacy Center, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Disability Alliance BC Society: Clark Wilson, Vancouver; Conway, Baxter, Wilson, Ottawa.*

*Procureurs de l’intervenante Disability Alliance BC Society : Clark Wilson, Vancouver; Conway, Baxter, Wilson, Ottawa.*