

Ross Alden, suing on his own behalf and on behalf of all other persons in the Province of British Columbia who have become unemployed and persons in need as the result of a strike or lockout *Appellant*;

and

P. A. Gaglardi, Minister of Rehabilitation and Social Improvement

E. R. Rickinson, Deputy Minister of Rehabilitation and Social Improvement

J. A. Sadler, Director of Social Welfare Attorney-General of British Columbia

Respondents.

1971: December 3; 1972: October 18.

Present: Martland, Ritchie, Hall, Spence and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Social assistance—Individuals becoming unemployed as result of strike or lock-out excluded from benefits—Whether respondents in formulating policy acting within power and authority conferred by Act—Test for determining “persons in need”—Social Assistance Act, R.S.B.C. 1960, c. 360—Canada Assistance Plan, 1966-67 (Can.), c. 45.

The appellant brought a representative action against the respondents for a declaration that he was entitled to have his application or applications for social assistance pursuant to the *Social Assistance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 360, The *Canada Assistance Plan*, 1966-67 (Can.), c. 45, and the Federal-Provincial Agreement between Canada and British Columbia of March 10, 1967, considered on its or their merits, and that the respondents had no right to exclude him from social allowance or any other form of social assistance upon the ground that he had become unemployed and a person in need as a result of a lock-out or a strike. He then brought a motion for an injunction until the trial of the action restraining the respondents from disqualifying him from eligibility for social allowance or any other form of social assistance by reason of

Ross Alden, en son propre nom et au nom de toutes les autres personnes de la Colombie-Britannique qui sont devenues des personnes sans emploi et nécessiteuses par suite d'une grève ou d'un lock-out *Appelant*;

et

P. A. Gaglardi, ministre de la Réhabilitation et de l'Amélioration des conditions sociales

E. R. Rickinson, sous-ministre de la Réhabilitation et de l'Amélioration des conditions sociales

J. A. Sadler, directeur du Bien-être social

Procureur Général de la Colombie-Britannique *Intimés.*

1971: le 3 décembre; 1972: le 18 octobre.

Présents: Les Juges Martland, Ritchie, Hall, Spence et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Assistance sociale—Particulier sans emploi par suite d'un lock-out ou grève exclu des bénéficiaires—Intimés agissant selon les pouvoirs et attributions conférés par la loi en formulant la ligne de conduite—Critère pour déterminer «personne nécessiteuse»—Social Assistance Act, R.S.B.C. 1960, c. 360—Régime d'assistance publique du Canada, 1966-67 (Can.), c. 45.

L'appelant a intenté contre les intimés une action concernant une classe de personnes pour obtenir une déclaration qu'il a droit à ce que sa demande ou ses demandes d'assistance sociale, faites en conformité du *Social Assistance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 360, du *Régime d'assistance publique du Canada*, 1966-67 (Can.), c. 45, et de l'accord fédéral-provincial conclu par le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique le 10 mars 1967, soit examinée ou soient examinées quant au fond, et que les intimés n'ont pas le droit de l'exclure de l'allocation sociale ou de toute autre forme d'assistance sociale pour le motif qu'il s'est trouvé sans emploi et est devenu une personne nécessiteuse par suite d'un lock-out ou d'une grève. Il a ensuite présenté une requête en vue d'obtenir une injonction jusqu'au procès de la cause em-

the fact that he had become unemployed and a person in need as a result of a lock-out or a strike.

The motion for the injunction was, by consent, treated as the trial of the action. The trial judge dismissed the action and his judgment was affirmed by the Court of Appeal. An appeal, with leave, was then brought to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

It is the test established by the provincial legislation (the *Social Assistance Act*) which must be taken as the measure of a "person in need" for the purpose of the *Canada Assistance Plan* and any agreement made thereunder just as it controls the meaning of those words as used in regulations established by the Director of Social Welfare under the provisions of s. 13 (d) or the *Act*.

The need referred to in the relevant regulation means "need" as contemplated by s. 3 of the *Act* which establishes and limits the conditions governing the granting of "social assistance" out of the funds provided by the Legislature for the purpose and the individuals to whom such assistance may be granted are confined by that section to those "who through mental or physical illness or other exigency are unable to provide in whole or in part by their own efforts, . . . necessities essential to maintain or assist in maintaining a reasonably normal and healthy existence." The language of the section does not require the granting of social assistance to individuals who are fit and able to provide through their own efforts the necessities essential to maintain a reasonably normal and healthy existence, but who have been temporarily deprived of their source of income by reason of a labour dispute.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia¹, affirming a judgment of Dohm J. Appeal dismissed.

T. R. Berger and *D. J. Rosenbloom*, for the appellant.

L. G. McKenzie, Q.C., and *T. R. Braidwood*, for the respondents.

¹ [1971] 2 W.W.R. 148, 16 D.L.R. (3d) 355.

pêchant les intimés de le déclarer inadmissible à l'allocation sociale ou à toute autre forme d'assistance sociale en raison du fait qu'il s'est trouvé sans emploi et est devenu une personne nécessiteuse par suite d'un lock-out ou d'une grève.

Toutes les parties ont consenti à ce que les procédures ayant trait à la requête soient considérées comme le procès de la cause. Le juge de première instance a rejeté l'action et son jugement a été confirmé par la Cour d'appel. L'appelant a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

C'est le critère établi par la législation provinciale (*Social Assistance Act*) qui doit déterminer qui est une «personne nécessiteuse» aux fins du *Régime d'assistance publique du Canada* et de tout accord conclu en vertu de cette loi, tout comme ce critère détermine le sens de cette expression dans les règlements établis par le directeur du Bien-être social en conformité des dispositions de l'art. 13 (d) de la Loi.

Les besoins dont il est fait mention dans les règlements doivent signifier les «besoins» visés par l'art. 3 de la Loi qui établit et limite les conditions régissant l'octroi de «l'assistance sociale» à l'aide des fonds votés par la législature à cette fin; les particuliers auxquels pareille assistance peut être accordée sont uniquement, d'après cet article, ceux «qui, à cause de maladies mentales ou physiques ou pour d'autres raisons, se voient dans l'impossibilité de se procurer, en tout ou en partie, par leurs propres efforts, . . . les choses essentielles au maintien d'une existence raisonnablement normale et saine ou qui aident à maintenir cette existence.»

Le texte de l'article ne crée pas une obligation d'accorder l'assistance sociale aux particuliers qui sont capables de se procurer par leurs propres efforts les choses essentielles au maintien d'une existence raisonnablement normale et saine, mais qui sont temporairement privés de leur revenu en raison d'un différend du travail.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique¹, confirmant un jugement du Juge Dohm. Appel rejeté.

T. R. Berger et *D. J. Rosenbloom*, pour l'appelant.

L. G. McKenzie, c.r., et *T. R. Braidwood*, pour les intimés.

¹ [1971] 2 W.W.R. 148, 16 D.L.R. (3d) 355.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of British Columbia affirming the judgment rendered at trial by Mr. Justice Dohm whereby he dismissed a representative action brought by “Ross Alden suing on his own behalf and on behalf of all other persons in the Province of British Columbia who have become unemployed and persons in need as the result of a strike or lockout.”

The claim of the appellant is described in the endorsement on the Writ of Summons in the following terms:

1. A *declaration* that the Plaintiff is entitled to have his application or applications for social assistance pursuant to the Social Assistance Act, R.S.B.C. 1960, Chapter 360, and regulations made thereunder, the Canada Assistance Plan, S.C. 1966-67, Chapter 45, and regulations made thereunder, and the Federal Provincial Agreement between the Government of Canada and the Government of the Province of British Columbia dated the 10th of March, 1967, *considered on its or their merits* and without being disqualified from eligibility for social allowance or any other form of social assistance upon the ground that the Plaintiff became unemployed and a person in need as a result of a lockout or a strike, and that the Defendants have no right to exclude the Plaintiff from social allowance or any other form of social assistance upon the ground that he became unemployed and a person in need as a result of a lockout or a strike.

2. An *injunction restraining* the Defendants from disqualifying the Plaintiff from eligibility for social allowance or any other form of social assistance by reason of the fact that the Plaintiff became unemployed and a person in need as a result of a lockout or a strike.

The matter, however, came on for hearing before Mr. Justice Dohm pursuant to a motion for an interim injunction enjoining the respondents in manner aforesaid which was supported by the affidavits of Ross Alden and of the Director of the British Columbia Federation of Labour.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Le présent appel est à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique confirmant le jugement rendu en première instance par le Juge Dohm, et par lequel était rejetée l'action concernant une classe de personnes intentée par «Ross Alden en son propre nom et au nom de toutes les autres personnes de la Colombie-Britannique qui sont devenues des personnes sans emploi et nécessiteuses par suite d'une grève ou d'un lock-out.»

L'objet de la demande de l'appellant est décrit comme suit à l'endos du bref d'assignation:

[TRADUCTION] 1. Une *déclaration* que le demandeur a droit à ce que sa demande ou ses demandes d'assistance sociale, faites en conformité du Social Assistance Act, R.S.B.C. 1960, chapitre 360, et de ses règlements d'application, du Régime d'assistance publique du Canada, S.C. 1966-67, chapitre 45, et de ses règlements d'application et de l'accord fédéral-provincial conclu par le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique le 10 mars 1967, *soit examinée ou soient examinées quant au fond* sans que le demandeur soit déclaré inadmissible à l'allocation sociale ou à toute autre forme d'assistance sociale pour le motif qu'il s'est trouvé sans emploi et est devenu une personne nécessiteuse par suite d'un lockout ou d'une grève, et que les défendeurs n'ont pas le droit d'exclure le demandeur de l'allocation sociale ou de toute autre forme d'assistance sociale pour le motif qu'il s'est trouvé sans emploi et est devenu une personne nécessiteuse par suite d'un lock-out ou d'une grève.

2. Une *injonction empêchant* les défendeurs de déclarer le demandeur inadmissible à l'allocation sociale ou à toute autre forme d'assistance sociale en raison du fait qu'il s'est trouvé sans emploi et est devenu une personne nécessiteuse par suite d'un lock-out ou d'une grève.

Toutefois, l'affaire a été entendue par le Juge Dohm par suite de la présentation d'une requête en vue d'obtenir une injonction provisoire contre les intimés aux fins ci-dessus mentionnées, laquelle requête était appuyée par les déclarations sous serment de Ross Alden et du directeur de la Fédération du travail de la Colombie-Britannique.

Alden's affidavit disclosed that he was locked out from his employment as an insulation mechanic in the City of Vancouver on April 14, 1970, and that when he applied for social assistance on April 25th, a social worker told him that he was ineligible because he was unemployed as a result of being locked out, but that he was otherwise eligible. Alden's affidavit further disclosed that when he applied again for social assistance on June 17, 1970, he was told that he was still ineligible on the ground that he "had become unemployed as a result of being locked out", but that when he made application on June 18th he was given food vouchers for two weeks. The written "application for social allowance" pursuant to which the food vouchers were granted, is attached as an exhibit to the affidavit and it discloses that at that time Alden had \$150 in the bank, was the owner of a 1961 Chevrolet car and was living in a rented house.

By consent of all parties the proceedings on the motion were treated as the trial of the action and although by the time of the hearing Alden had returned to his employment and the matter had become academic as far as he was concerned, Mr. Justice Dohm nevertheless felt that in view of the fact that the proceedings had been commenced in a representative capacity and the issues raised were of importance to the general public, he should proceed with the hearing.

Although both affidavits filed in support of the motion for injunction indicate that before the date of that motion those responsible for administering the *Social Assistance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 360 (hereinafter referred to as the "Act") had adopted the policy of providing "assistance in kind" in the form of food vouchers to Alden and those whom he represented, the matter was nevertheless treated in both Courts below as raising the sole question of whether the responsible officials had exceeded the powers given to them by the Act "when they enacted the 'policy' that people who have become unemployed as a result of a strike or a lockout did not qualify for social assistance", and I propose to

Dans sa déclaration sous serment, Alden révèle que pendant qu'il travaillait à Vancouver comme ouvrier dans le domaine de l'isolation, il a été victime d'un lock-out le 14 avril 1970 et que lorsqu'il a fait une demande d'assistance sociale le 25 avril, un travailleur social lui a dit qu'il n'était pas admissible parce qu'il se trouvait sans emploi par suite du lock-out, sans quoi il aurait été admissible. Dans sa déclaration, Alden ajoute que lorsqu'il a fait une nouvelle demande d'assistance sociale le 17 juin 1970, on lui a dit qu'il était encore inadmissible parce qu'il [TRADUCTION] «s'était trouvé sans emploi par suite d'un lock-out», mais que lorsqu'il a fait une demande le 18 juin, on lui a donné des coupons d'alimentation pour deux semaines. La demande écrite d'allocation sociale à la suite de laquelle les coupons d'alimentation ont été accordés est jointe à titre de pièce à la déclaration sous serment et montre qu'à ce moment-là, Alden avait \$150 dans son compte de banque, était propriétaire d'une Chevrolet 1961 et habitait une maison louée.

Toutes les parties ont consenti à ce que les procédures ayant trait à la requête soient considérées comme le procès de la cause, et bien qu'à l'époque de l'audition, Alden avait repris son travail et, qu'en ce qui le concernait, il ne s'agissait plus que d'une question de rhétorique, le Juge Dohm a néanmoins estimé, étant donné que les procédures avaient été engagées par Alden à titre de représentant et que les questions soulevées avaient pour le public en général une certaine importance, qu'il devait entendre la cause.

Les deux déclarations sous serment produites à l'appui de la requête en vue d'obtenir une injonction montrent qu'avant la date de la requête, ceux qui étaient chargés d'administrer le *Social Assistance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 360, (ci-après appelé la «Loi») avaient décidé comme ligne de conduite de fournir «de l'assistance en espèces», sous forme de coupons d'alimentation, à Alden et à ceux qu'il représentait, mais devant les deux Cours d'instance inférieure on a néanmoins considéré qu'il s'agissait uniquement de savoir si les fonctionnaires en cause avaient excédé les pouvoirs qui leur avaient été conférés par la Loi [TRADUCTION] «en adoptant la «ligne de conduite» selon laquelle les gens qui s'étaient trouvés sans

deal with this appeal on the basis that no other question arises.

It was stressed on behalf of the appellant that the *Canada Assistance Plan*, 1966-67 (Can.), c. 45, and the regulations made thereunder, and the Federal-Provincial Agreement between the Government of Canada and the Province of British Columbia, made pursuant thereto, were concerned primarily with "persons in need" and reference was made to para. 2 of the agreement which provides:

2. The Province agrees

(a) to provide financial aid or other assistance to or in respect of any person in the Province of British Columbia who is a *person in need* described in subparagraph (i) of paragraph (g) of Section 2 of the Act . . .

Reference to Sections 2(g) of the *Canada Assistance Plan* discloses that:

"person in need" means

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

It is the test established by the provincial legislation which must be taken as the measure of a "person in need" for the purpose of the *Canada Assistance Plan* and any agreement made thereunder just as it controls the meaning of those words as used in regulations established by the Director of Social Welfare. In this regard it appears to me that s. 3 of the *Social Assistance Act* is the controlling provision. That section reads:

3. Social assistance may be granted out of funds appropriated by the Legislature for the purpose to

emploi par suite d'une grève ou d'un lock-out n'étaient pas admissibles à l'assistance sociale»; je me propose de régler le présent appel en considérant que seule cette question se pose.

Il a été avancé pour le compte de l'appelant que le *Régime d'assistance publique du Canada*, 1966-67 (Can.), c. 45, et ses règlements d'application, ainsi que l'accord fédéral-provincial que le gouvernement du Canada et la Colombie-Britannique ont conclu sous leur empire, visent principalement les «personnes nécessiteuses»; mention a été faite du paragraphe 2 de l'accord qui stipule ce qui suit:

[TRADUCTION] 2. La province s'engage

a) à fournir l'aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne de la Colombie-Britannique qui est une *personne nécessiteuse* visée au sous-alinéa (i) de l'alinéa g) de l'article 2 de la Loi, ou à l'égard d'une telle personne . . .

Si nous nous reportons à l'article 2 g) du *Régime d'assistance publique du Canada*, nous voyons que:

«personne nécessiteuse» signifie

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

C'est le critère établi par la législation provinciale qui doit déterminer qui est une «personne nécessiteuse» aux fins du *Régime d'assistance publique du Canada* et de tout accord conclu en vertu de cette loi, tout comme ce critère détermine le sens de cette expression dans les règlements établis par le directeur du Bien-être social. A cet égard, il me paraît que l'art. 3 du *Social Assistance Act* est celui qu'il faut retenir. Cet article se lit comme suit:

[TRADUCTION] 3. L'assistance sociale peut être accordée à l'aide des fonds affectés à cette fin par la

individuals, whether adult or minor, or to families, who through mental or physical illness or other exigency are unable to provide in whole or in part by their own efforts, through other security measures, or from income and other resources, necessities essential to maintain or assist in maintaining a reasonably normal and healthy existence.

It is to be noted that the funds in question are not required to be granted but rather that under s. 3 it is discretionary with those entrusted with the administration of the Act as to whether or not social assistance is to be granted and for the purpose of the administration of the funds so granted, the statute provides by s. 13 that the Director of Social Welfare shall be entrusted with the following authority:

13. The Director . . .

(d) subject to the approval of the Minister is empowered to establish regulations and formulate policies not inconsistent with this Act for the administration of social assistance throughout the Province as a whole and for the local administration thereof; . . .

Amongst the regulations passed pursuant to this authority is Regulation 4 which reads:

The circumstances of each applicant shall be investigated by a social worker or other qualified person designated by the Director or Regional Administrator. The need of the applicant shall be the determining factor in granting assistance and the amount thereof.

As I have indicated, I think that the need here referred to must mean "need" as contemplated by s. 3 of the Act which establishes and limits the conditions governing the granting of "social assistance" out of the funds provided by the Legislature for the purpose and the individuals to whom such assistance may be granted are confined by that section to those "who through mental or physical illness or other exigency are unable to provide in whole or in part by their own efforts, . . . necessities essential to maintain or assist in maintaining a reasonably normal and healthy existence."

législature aux particuliers, majeurs ou mineurs, ou aux familles qui, à cause de maladies mentales ou physiques ou pour d'autres raisons, se voient dans l'impossibilité de se procurer, en tout ou en partie, par leurs propres efforts, par d'autres mesures de sécurité ou avec leur revenu et d'autres ressources, les choses essentielles au maintien d'une existence raisonnablement normale et saine ou qui aident à maintenir cette existence.

Notons qu'aucune obligation d'accorder les fonds en question n'existe, mais qu'en vertu de l'art. 3, ceux à qui est confiée l'administration de la loi peuvent à leur discrétion accorder ou non l'assistance sociale; aux fins de l'administration des fonds ainsi accordés, l'art. 13 de la loi édicte que le pouvoir suivant est conféré au directeur du Bien-être social:

[TRADUCTION] 13. Le directeur . . .

d) sous réserve de l'approbation du ministre, a le pouvoir d'établir des règlements et de formuler des lignes de conduite compatibles avec la présente loi aux fins de l'administration de l'assistance sociale à travers la province dans son ensemble et aux fins de son administration au niveau local; . . .

Parmi les règlements adoptés en conformité de ce pouvoir se trouve le règlement 4 qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] La situation de chaque requérant fera l'objet d'une enquête par un travailleur social ou une autre personne compétente désignée par le directeur ou l'administrateur régional. L'octroi de l'assistance et la somme à verser dépendront des besoins du requérant.

Comme je l'ai signalé, je crois que les besoins dont il est ici fait mention doivent signifier les «besoins» visés par l'art. 3 de la Loi qui établit et limite les conditions régissant l'octroi de «l'assistance sociale» à l'aide de fonds votés par la législature à cette fin; les particuliers auxquels pareille assistance peut être accordée sont uniquement, d'après cet article, ceux [TRADUCTION] «qui, à cause de maladies mentales ou physiques ou pour d'autres raisons, se voient dans l'impossibilité de se procurer, en tout ou en partie, par leurs propres efforts, . . . les choses essentielles au maintien d'une existence raisonnablement normale et saine ou qui aident à maintenir cette existence.»

I cannot find that the language of the section requires the granting of social assistance to individuals who are fit and able to provide through their own efforts the necessities essential to maintain a reasonably normal and healthy existence but who have been temporarily deprived of their source of income by reason of a labour dispute.

For all these reasons I agree with the Court of Appeal and the learned trial judge that the authorities charged with the administration of the Act were acting within the power and authority conferred by the Act in formulating the policy that individuals who have become unemployed as a result of a strike or lock-out do not qualify for social assistance. I would accordingly dismiss this appeal, but under the circumstances would make no order as to costs.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: Thomas R. Berger, Vancouver.

Solicitors for the respondents: Braidwood, Nuttall, MacKenzie & Brewer, Vancouver.

Je ne puis voir que le texte de l'article crée une obligation d'accorder l'assistance sociale aux particuliers qui sont capables de se procurer par leurs propres efforts les choses essentielles au maintien d'une existence raisonnablement normale et saine, mais qui sont temporairement privés de leur revenu en raison d'un différend du travail.

Pour tous ces motifs, je souscris à l'avis de la Cour d'appel et du savant juge de première instance que les autorités responsables de l'administration de la Loi agissaient dans les limites des pouvoirs et attributions qui leur avaient été conférés par la Loi en formulant la ligne de conduite que les particuliers qui se sont trouvés sans emploi par suite d'une grève ou d'un lock-out ne sont pas admissibles à l'assistance sociale. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel, mais vu les circonstances, je ne rendrais aucune ordonnance sur les dépens.

Appel rejeté.

Procureur de l'appelant: Thomas R. Berger, Vancouver.

Procureurs des intimés: Braidwood, Nuttall, MacKenzie & Brewer, Vancouver.
