

**Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of  
Canada** *Respondent*

**INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v.  
CANADA**

**2011 SCC 11**

File No.: 33524.

2010: October 14; 2011: March 3.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,  
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL

*Social law — Canada Assistance Plan — Cost sharing — Federal-provincial agreement entered into under Canada Assistance Plan for purpose of sharing costs of welfare services — Federal government refusing to share in costs incurred by Quebec for two types of services — Whether social services provided in schools were “welfare services” within meaning of Canada Assistance Plan — Whether federal government already sharing in costs of support services provided to persons with disabilities living in residential resources for clients who required continuous assistance on basis that these services constituted “adult residential care services” under Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 — Canada Assistance Plan, R.S.C. 1985, c. C-1, ss. 2, 4(b), 5(2)(c) — Canada Assistance Plan Regulations, C.R.C. 1978, c. 382, s. 8 — Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, S.C. 1976-77, c. 10, s. 27(8) — Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977, SOR/78-587, ss. 24(1), 24(2)(b).*

The *Canada Assistance Plan* (“CAP”), which has been repealed, was enacted in 1966 in the context of the federal government’s anti-poverty plan. The *CAP* made it possible for provincial governments to enter

**Procureur général du Québec** *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du  
Canada** *Intimée*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.  
CANADA**

**2011 CSC 11**

N° du greffe : 33524.

2010 : 14 octobre; 2011 : 3 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,  
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et  
Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

*Droit social — Régime d’assistance publique du Canada — Partage des frais — Accord fédéral-provincial conclu en vertu du Régime d’assistance publique du Canada visant à partager les frais de services de protection sociale — Refus du gouvernement fédéral de partager les frais encourus par le Québec à l’égard de deux catégories de services — Les services sociaux dispensés en milieu scolaire constituent-ils des « services de protection sociale » au sens du Régime d’assistance publique du Canada? — Les frais des services de soutien dispensés aux personnes handicapées vivant en ressources résidentielles, dont la clientèle nécessite une assistance continue, sont-ils déjà partagés par le gouvernement fédéral à titre de « soins en établissement pour adultes » en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis? — Régime d’assistance publique du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-1, art. 2, 4b), 5(2)c) — Règlement du Régime d’assistance publique du Canada, C.R.C. 1978, ch. 382, art. 8 — Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, L.C. 1976-77, ch. 10, art. 27(8) — Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, DORS/78-587, art. 24(1), 24(2)b).*

Le *Régime d’assistance publique du Canada* (« *RAPC* »), maintenant abrogé, est adopté en 1966 dans le cadre du plan de lutte du gouvernement fédéral contre la pauvreté. Le *RAPC* permet aux gouvernements des

into agreements with the federal government on sharing the costs of certain assistance programs and welfare services provided in their territory. Quebec signed such an agreement with the federal government in 1967. It subsequently commenced an action for a declaration that the federal government had to share under the *CAP* in costs paid in respect of two types of services: social services provided in schools (“SSS”) between 1973 and 1996 and support services provided to persons with disabilities living in residential resources (“SSPD”) between 1986 and 1996. The federal government refused to share in these costs, arguing that SSS were not covered by the *CAP* and that the costs of SSPD had been shared since 1977 under another Act of Parliament. The Federal Court and the Federal Court of Appeal decided in the federal government’s favour and dismissed Quebec’s claim.

*Held:* The appeal should be dismissed.

SSS are not eligible for cost sharing under the *CAP*. In light of the definitions of “welfare services” and “welfare services provided in the province” in s. 2 of the *CAP*, the federal government had to share in the costs of a service only if the service had an anti-poverty object and was provided to persons in need or persons who would become persons in need in the absence of such a service. A service would not be considered a “welfare service” unless it had been established for the specific purpose of alleviating, eliminating or preventing poverty. This would require the existence of a close connection between the nature of the service and the eradication of the causes or effects of poverty. In the instant case, a close connection did not exist between SSS and even the preventive aspect of the fight against poverty. Rather, the evidence shows that the true object of SSS was to contribute to the educational mission of schools and to support educational activities, not to fight poverty. The makeup of the school population altered nothing in the nature of SSS.

Nor can cost sharing be ordered in the case of SSPD provided to clients requiring continuous assistance, because in accordance with the residual exception set out in s. 5(2)(c) of the *CAP*, the costs that could be shared under the *CAP* did not include the costs of services shared pursuant to another Act of Parliament. The federal government was already sharing in the costs of the SSPD in question under s. 27(8) of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* on the basis that they constituted an “adult residential care service”.

provinces de conclure un accord avec le gouvernement fédéral sur le partage des frais de certains programmes d’assistance publique et des services de protection sociale fournis dans la province. Le Québec signe un accord de cette nature avec le gouvernement fédéral en 1967. Par le biais d’un recours en jugement déclaratoire, le Québec réclame au gouvernement fédéral le partage des frais en vertu du *RAPC* à l’égard de deux catégories de services : les services sociaux dispensés en milieu scolaire (« SSMS ») entre 1973 et 1996 ainsi que les services de soutien offerts aux personnes handicapées vivant en ressources résidentielles (« SSPH ») entre 1986 et 1996. Le gouvernement fédéral refuse le partage des frais, soutenant que les SSMS ne sont pas des services visés par le *RAPC* et que les frais des SSPH sont partagés depuis 1977 en vertu d’une autre loi fédérale. La Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale donnent raison au gouvernement fédéral et rejettent la réclamation présentée par le Québec.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Les SSMS ne sont pas admissibles au partage des frais en vertu du *RAPC*. À la lumière des définitions de « services de protection sociale » et de « services de protection sociale fournis dans la province » à l’art. 2 du *RAPC*, le gouvernement fédéral ne devra partager les frais d’un service que s’il a pour objet de lutter contre la pauvreté et s’il est dispensé à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui le deviendront en l’absence d’un tel service. Un service ne sera qualifié de « service de protection sociale » que si sa mise sur pied a été spécifiquement motivée par la volonté de lutter contre la pauvreté de façon curative ou préventive. La présence d’un lien étroit entre la nature des services et l’éradication des causes ou effets de la pauvreté est nécessaire. En l’espèce, il n’existe pas de lien étroit entre les SSMS et la lutte contre la pauvreté, même de façon préventive. La preuve révèle plutôt que le véritable objet des SSMS est de contribuer à la mission éducative de l’école et au soutien des activités du réseau scolaire, et non à la lutte contre la pauvreté. La composition de la clientèle scolaire ne change en rien la nature des SSMS.

En ce qui concerne le partage des frais des SSPH dont la clientèle nécessite une assistance continue, il ne peut être ordonné en raison de l’application de l’exception résiduelle à l’al. 5(2)c) du *RAPC* selon laquelle les frais partageables au sens du *RAPC* excluent les frais des services dont le partage est prévu dans une autre loi fédérale. En l’occurrence, le gouvernement fédéral partage déjà les frais de ces SSPH en vertu du par. 27(8) de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* à titre de « soins en établissement pour adultes ».

Section 24 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977* defined the term “institution” for the purposes of the federal program as including a facility qualifying as a “home for special care” under s. 8 of the *Canada Assistance Plan Regulations*. Although the s. 8 in question refers to provincial standards, provincial legislation cannot be applied in interpreting the meaning of the term “institution” in the federal legislation. The reference to provincial legislation concerned the quality of the services provided in a residential facility for persons with disabilities and was not intended to establish criteria for characterizing such a facility as an “institution”.

The intensiveness of the services provided by residential resources was a key factor in characterizing such resources as “homes for special care” that provided “adult residential care services”. A residential resource that provided all the services referred to in s. 24(2)(b) of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977* would legitimately have been considered to be providing an “adult residential care service”. In the instant case, the trial judge’s findings of fact show that residential resources in which SSPD were provided and whose clients required continuous assistance were institutions to which s. 24(2)(b) applied. The services provided in residential resources covered all aspects of daily living, including room and board.

### Cases Cited

**Referred to:** *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511; *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting health services and social services and amending various legislation*, S.Q. 1991, c. 42.  
*Blind Persons Act*, R.S.C. 1952, c. 17.  
*British North America Act, 1951* (U.K.), 14 & 15 Geo. VI, c. 32, s. 1.  
*Budget Implementation Act, 1995*, S.C. 1995, c. 17, ss. 31, 32.

L’article 24 du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* détermine la nature d’un « établissement » pour l’application du programme fédéral, qui inclut un établissement répondant à la définition de « foyer de soins spéciaux » à l’art. 8 du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada*. Bien que cette dernière disposition fasse référence aux normes provinciales, la législation provinciale ne peut servir à interpréter la notion d’« établissement » contenue dans la législation fédérale. Le renvoi à la législation provinciale vise la qualité des services qui sont dispensés dans un lieu d’hébergement pour personnes handicapées, et n’a pas pour objet d’établir des critères permettant de qualifier d’« établissement » ce lieu d’hébergement.

L’intensité des services offerts par les ressources résidentielles représente un paramètre central de la qualification de celles-ci à titre de « foyers de soins spéciaux » au sein desquels sont dispensés des « soins en établissement pour adultes ». Une ressource résidentielle qui dispense l’ensemble des services mentionnés à l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* sera légitimement considérée comme prodiguant des « soins en établissement pour adultes ». En l’espèce, les conclusions de fait du juge de première instance démontrent que les ressources résidentielles au sein desquelles sont dispensés les SSPH dont la clientèle requiert une assistance continue correspondent à des établissements visés par l’al. 24(2)(b). Les services dispensés dans les ressources résidentielles couvrent tous les aspects de la vie quotidienne, y compris les repas et le logement.

### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511; *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080.

### Lois et règlements cités

*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1951* (R.-U.), 14 & 15 Geo. VI, ch. 32, art. 1.  
*Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, ch. C-6.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(2A), 94A.  
*Loi constitutionnelle de 1940* (R.-U.), 3 & 4 Geo. VI, ch. 36, art. 1.  
*Loi constitutionnelle de 1964* (R.-U.), 12 & 13 Eliz. II, ch. 73, art. 1.

*Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1985, c. C-1, preamble, ss. 2 “home for special care”, “welfare services”, “welfare services provided in the province”, 4, 5(2)(c).  
*Canada Assistance Plan Regulations*, C.R.C. 1978, c. 382, s. 8.  
*Canada Health Act*, R.S.C. 1985, c. C-6.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91(2A), 94A.  
*Constitution Act, 1940* (U.K.), 3 & 4 Geo. VI, c. 36, s. 1.  
*Constitution Act, 1964* (U.K.), 12 & 13 Eliz. II, c. 73, s. 1.  
*Disabled Persons Act*, S.C. 1953-54, c. 55.  
*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, S.C. 1976-77, c. 10, s. 27(8).  
*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977*, SOR/78-587, s. 24(1) “institution”, (2)(b) “adult residential care service”.  
*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 35.1.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Létourneau, Nadon and Pelletier J.J.A.), 2009 FCA 361, 400 N.R. 323, [2009] F.C.J. No. 1580 (QL), 2009 CarswellNat 5376, affirming a decision of de Montigny J., 2008 FC 713, 359 F.T.R. 1, [2008] F.C.J. No. 896 (QL), 2008 CarswellNat 5959. Appeal dismissed.

*Dominique Rousseau and Mélanie Paradis*, for the appellant.

*René LeBlanc and Bernard Letarte*, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

## I. Introduction

[1] In this appeal as of right by the Attorney General of Quebec under s. 35.1 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, the Court must determine whether, under the *Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1985, c. C-1 (“CAP”), which was repealed by the *Budget Implementation Act, 1995*, S.C. 1995, c. 17, ss. 31-32, the federal government

*Loi d’exécution du budget 1995*, L.C. 1995, ch. 17, art. 31, 32.  
*Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, L.C. 1976-77, ch. 10, art. 27(8).  
*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 35.1.  
*Loi sur les aveugles*, S.R.C. 1952, ch. 17.  
*Loi sur les invalides*, S.C. 1953-54, ch. 55.  
*Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, ch. 42.  
*Régime d’assistance publique du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-1, préambule, art. 2 « foyer de soins spéciaux », « services de protection sociale », « services de protection sociale fournis dans la province », 4, 5(2)(c).  
*Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, DORS/78-587, art. 24(1) « établissement », (2)(b) « soins en établissement pour adultes ».  
*Règlement du Régime d’assistance publique du Canada*, C.R.C. 1978, ch. 382, art. 8.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Létourneau, Nadon et Pelletier), 2009 CAF 361, 400 N.R. 323, [2009] A.C.F. n° 1580 (QL), 2009 CarswellNat 4265, qui a confirmé une décision du juge de Montigny, 2008 CF 713, 359 F.T.R. 1, [2008] A.C.F. n° 896 (QL), 2008 CarswellNat 1700. Pourvoi rejeté.

*Dominique Rousseau et Mélanie Paradis*, pour l’appellant.

*René LeBlanc et Bernard Letarte*, pour l’intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

## I. Introduction

[1] Dans ce pourvoi formé de plein droit par le procureur général du Québec en vertu de l’art. 35.1 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26, la Cour doit se prononcer sur l’obligation du gouvernement fédéral de partager, en vertu du *Régime d’assistance publique du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-1 (« RAPC »), abrogé par la *Loi*

was obliged to share in the costs of certain social services provided in Quebec between 1973 and 1996. The case relates to two specific types of services: social services provided in schools (“SSS”) between 1973 and 1996 and support services provided to persons with disabilities living in residential resources (“SSPD”) between 1986 and 1996. A third aspect of the case relating to the costs of correctional services for juvenile delinquents was abandoned by the appellant following the trial judgment.

[2] The Attorney General of Quebec is challenging the federal government’s refusal to share in the costs of the two types of services in issue under the *CAP*. In reply, the federal government argues that SSS were not covered by the *CAP* and that the costs of SSPD had been shared since 1977 under another Act of Parliament. The Federal Court and the Federal Court of Appeal decided in the federal government’s favour and dismissed the Attorney General of Quebec’s claim.

[3] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal with costs.

## II. Origin of the Case

[4] The origin of this case can best be understood by considering the role played by the federal government in social policy development in Canada during the 20th century. Traditionally, and for a long time, that role remained quite limited. Indeed, federal and provincial social security programs developed slowly up to the time of the Great Depression of 1929 and World War II. Until then, the federal government generally took refuge behind the constitutional division of powers and left it up to the provinces to provide and, above all, finance social services for the public.

[5] However, things changed starting in the 1930s. In response to persistent pressure from various sectors of Canadian society for government intervention in the social arena and because of its fiscal situation following World War II, the federal

*d’exécution du budget 1995*, L.C. 1995, ch. 17, art. 31-32, les coûts de certains services sociaux dispensés au Québec entre 1973 et 1996. Le litige met en cause deux catégories de services spécifiques : les services sociaux dispensés en milieu scolaire (« SSMS ») entre 1973 et 1996, ainsi que les services de soutien offerts aux personnes handicapées vivant en ressources résidentielles (« SSPH ») entre 1986 et 1996. Un troisième volet, relatif aux coûts des services correctionnels pour les jeunes délinquants, a été abandonné par l’appelant après le jugement de première instance.

[2] Le procureur général du Québec conteste le refus du gouvernement fédéral de partager les coûts de ces deux catégories de services aux termes du *RAPC*. En réponse, le gouvernement fédéral soutient que les SSMS ne sont pas des services visés par le *RAPC* et que les coûts des SSPH sont partagés depuis 1977 en vertu d’une autre loi fédérale. La Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale lui ont donné raison et ont rejeté la réclamation présentée par le procureur général du Québec.

[3] Pour les motifs qui suivent, je propose de rejeter le pourvoi avec dépens.

## II. Origine du litige

[4] Pour bien comprendre l’origine du présent litige, il convient de rappeler le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le développement des politiques sociales au Canada au 20<sup>e</sup> siècle. Traditionnellement et pendant longtemps, ce rôle est demeuré fort limité. D’ailleurs, on sait que les programmes de sécurité sociale, fédéraux et provinciaux, ont connu un développement lent et tardif jusqu’à la Grande Dépression de 1929 et la Deuxième Guerre mondiale. Avant cette époque, le gouvernement fédéral se retranchait généralement derrière le partage constitutionnel des compétences pour laisser aux provinces le soin d’offrir et surtout de financer les services sociaux à la population.

[5] La situation a cependant changé à partir des années 30. Devant les pressions insistantes de secteurs divers de la société canadienne en faveur d’interventions étatiques dans le domaine social et en raison de sa situation fiscale après la Deuxième

government agreed to play a greater role in financing social programs for the Canadian public. Its increased participation in social policy development involved two types of initiatives.

[6] First, the federal government played a key role in creating a number of income security programs for specific clienteles. For that purpose, it had to enter into agreements with the provinces to amend the Constitution so that Parliament would have the authority to make laws in relation to unemployment insurance and old age pensions (*Constitution Act, 1940* (U.K.), 3 & 4 Geo. VI, c. 36, s. 1, adding s. 91(2A); *British North America Act, 1951* (U.K.), 14 & 15 Geo. VI, c. 32, s. 1, adding s. 94A, subsequently amended by the *Constitution Act, 1964* (U.K.), 12 & 13 Eliz. II, c. 73, s. 1; see *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511; *Reference re Employment Insurance Act (Can.), ss. 22 and 23*, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669). Those constitutional amendments gave effect to one of the recommendations of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, better known as the Rowell-Sirois Commission. The universal income security programs established by the federal government included unemployment insurance, family allowances and old age security. A guaranteed income supplement program under which additional allowances were paid to seniors with incomes below a set minimum was later added to the old age security program.

[7] Second, the federal government intervened, with an equally specific focus, in the area of social assistance. Since it continued to recognize that the provinces were primarily responsible for establishing social programs, and since it believed that the need for social assistance measures would decrease as income security programs expanded, it chose to focus its initiatives in this area on some of the

Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a accepté de jouer un rôle accru dans le financement des programmes sociaux destinés à la population canadienne. Cet accroissement de la participation du gouvernement fédéral dans le développement des politiques sociales s'est traduit par une intervention à double volet.

[6] D'une part, le gouvernement fédéral a joué un rôle clé dans la création d'un certain nombre de programmes de sécurité du revenu orientés vers des clientèles particulières. Pour ce faire, il a dû s'entendre avec les provinces pour modifier la Constitution de façon à permettre au Parlement de légiférer en matière d'assurance-chômage et de pensions de vieillesse (*Loi constitutionnelle de 1940* (R.-U.), 3 & 4 Geo. VI, ch. 36, art. 1, ajoutant l'art. 91(2A); *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951* (R.-U.), 14 & 15 Geo. VI, ch. 32, art. 1, ajoutant l'art. 94A, ensuite modifié par la *Loi constitutionnelle de 1964* (R.-U.), 12 & 13 Eliz. II, ch. 73, art. 1; voir *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511; *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23*, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669). Ces modifications constitutionnelles mettaient en œuvre l'une des recommandations de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois. Au nombre des programmes universels de sécurité du revenu mis sur pied par le gouvernement fédéral figurent ceux relatifs à l'assurance-chômage, aux allocations familiales ainsi qu'à la sécurité de la vieillesse. Ce dernier programme a été ultérieurement complété par le programme relatif au supplément de revenu garanti prévoyant des allocations additionnelles aux personnes âgées dont le revenu se situe en deçà du minimum prévu.

[7] D'autre part, le gouvernement fédéral est intervenu de façon tout autant ciblée dans le champ de l'assistance sociale. Puisqu'il reconnaissait toujours que la responsabilité de la mise sur pied des programmes sociaux incombait d'abord et avant tout aux provinces et estimait que le besoin de mesures d'assistance sociale diminuerait à mesure que les programmes de sécurité du revenu prendraient

most vulnerable groups in society. It then decided to help establish programs for specific clienteles rather than creating a nationwide universal social security system. With this in mind, the federal government enacted, *inter alia*, the *Blind Persons Act*, R.S.C. 1952, c. 17, and the *Disabled Persons Act*, S.C. 1953-54, c. 55.

[8] Thus, the federal government's role in social policy development in Canada during the postwar period was characterized by the adoption of specific objectives for its initiatives. Each initiative focussed on a particular clientele, such as seniors, unemployed persons, families, blind persons or disabled persons. The *CAP* was enacted as part of this process.

[9] The *CAP* (short title of the *Act to authorize the making of contributions by Canada toward the cost of programs for the provision of assistance and welfare services to and in respect of persons in need*) was enacted in 1966, and payments under it ceased, beginning in 1996, pursuant to the *Budget Implementation Act, 1995*, which also introduced the Canada Health and Social Transfer. Since this last change took place, the federal government has been contributing to the costs of social programs established by the provinces through per capita grants.

[10] From the beginning, the *CAP* formed part of the federal government's anti-poverty plan. It operated in the same way as the federal selective assistance programs that already existed for specific clienteles. The *CAP* was not modelled on the universal social programs that had begun to appear in the 1960s, such as the nationwide scheme that had been established in 1966 by enacting the federal legislation now known as the *Canada Health Act*, R.S.C. 1985, c. C-6. It was instead designed to fulfil the federal government's promises to the most vulnerable groups in Canadian society.

de l'ampleur, le gouvernement fédéral a choisi de structurer son intervention dans ce domaine autour de certaines des clientèles les plus vulnérables de la société. Il a alors décidé de participer à l'établissement de programmes destinés à des clientèles particulières et non de créer un régime national et universel de sécurité sociale. Dans cette optique, le gouvernement fédéral a notamment adopté la *Loi sur les aveugles*, S.R.C. 1952, ch. 17, et la *Loi sur les invalides*, S.C. 1953-54, ch. 55.

[8] Ainsi, l'adoption d'objectifs particuliers pour ses interventions a caractérisé le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le développement des politiques sociales au Canada au cours de l'après-guerre. Chacune de ses interventions s'adressait à une clientèle particulière, comme les personnes âgées, les chômeurs, les familles, les aveugles ou les invalides. Le *RAPC* a été adopté dans cette logique.

[9] Le *RAPC* (titre abrégé de la *Loi autorisant le Canada à contribuer aux frais des régimes visant à fournir une assistance publique et des services de protection sociale aux personnes nécessiteuses et à leur égard*) a été adopté en 1966 et les paiements sous ce régime ont été supprimés à partir de 1996 par la *Loi d'exécution du budget 1995*, qui a en même temps introduit le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Depuis ce changement de régime, le gouvernement fédéral contribue aux coûts des programmes sociaux mis en place par les provinces sous forme de subventions versées *per capita*.

[10] Dès sa création, le *RAPC* s'inscrivait dans le plan de lutte du gouvernement fédéral contre la pauvreté. La méthode d'intervention qu'il adoptait correspondait à celle des programmes fédéraux d'assistance sélective déjà en vigueur qui s'adressaient à des clientèles spécifiques. Le *RAPC* ne s'inspirait pas du modèle des régimes sociaux universels qui ont commencé à apparaître dans les années 60 — comme celui qu'encadrait la législation fédérale connue maintenant comme la *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, ch. C-6, établi en 1966 à l'échelle du pays. Il était plutôt destiné à réaliser les promesses du gouvernement fédéral à l'égard des groupes les plus vulnérables de la société canadienne.

[11] The *CAP* was essentially a plan for sharing the costs of services that were intended to serve as a social safety net. It was a selective, residual anti-poverty tool created to protect categories of individuals in especially precarious financial situations. According to the terms of the *CAP* itself, its purpose was solely to share the costs of provincial services for “persons in need” and persons who were likely to become persons in need if such social services did not exist. The wording of the preamble to the *CAP* confirmed the specific nature of the anti-poverty mechanism chosen by Parliament:

WHEREAS the Parliament of Canada, recognizing that the provision of adequate assistance to and in respect of persons in need and the prevention and removal of the causes of poverty and dependence on public assistance are the concern of all Canadians, is desirous of encouraging the further development and extension of assistance and welfare services programs throughout Canada by sharing more fully with the provinces in the cost thereof . . .

[12] Under s. 4 of the *CAP*, the federal and provincial governments could enter into cost-sharing agreements for certain “assistance” programs and for “welfare services provided in the province”:

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

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies pursuant to the provincial law; and

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

Like the other Canadian provinces, Quebec signed such an agreement with the federal government in 1967.

[11] Essentiellement, le *RAPC* était un régime de partage des coûts des services destinés à fournir un filet social de dernier recours. Il se présentait comme un instrument sélectif et résiduel de lutte à la pauvreté, créé pour protéger des catégories de personnes placées dans une situation financière particulièrement précaire. En effet, selon les termes mêmes du *RAPC*, il ne visait qu’à partager les coûts des services provinciaux s’adressant aux « personnes nécessiteuses » et aux personnes susceptibles de le devenir en l’absence de tels services sociaux. Le libellé du préambule du *RAPC* confirmait le caractère spécifique de la forme de lutte contre la pauvreté choisie par le Parlement fédéral :

Considérant que le Parlement du Canada, reconnaissant que l’instauration de mesures convenables d’assistance publique pour les personnes nécessiteuses et que la prévention et l’élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l’assistance publique intéressent tous les Canadiens, désire encourager l’amélioration et l’élargissement des régimes d’assistance publique et des services de protection sociale dans tout le Canada en partageant dans une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes . . .

[12] En vertu de l’art. 4 du *RAPC*, le gouvernement fédéral et ceux des provinces pouvaient conclure un accord sur le partage des coûts de certains programmes d’« assistance publique » et des « services de protection sociale fournis dans la province » :

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

a) de l’assistance publique fournie, en conformité avec la législation provinciale, par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci;

b) des services de protection sociale fournis, en conformité avec la législation provinciale, dans la province par des organismes approuvés par la province.

À l’instar des autres provinces canadiennes, le Québec a signé un accord de cette nature avec le gouvernement fédéral en 1967.

[13] During the period when the *CAP* applied, the federal government paid about \$98 billion to the provinces, including nearly \$34 billion to Quebec, as financial contributions to services of the types mentioned in s. 4 of the *CAP*. The dispute in this case arose out of a decision by the federal government that SSS and SSPD were not eligible for cost sharing under the *CAP*. Quebec estimates that it was deprived of at least \$285 million in contributions because of the way the federal government interpreted the scope of the *CAP*.

[14] First, the federal government refused to share in the costs of SSS — services provided by social workers in Quebec schools — arguing that they were universal services intended for a clientele much broader than the one covered by the *CAP*. Although the *CAP* did apply to minors who could be characterized as “young persons in need of protection”, the federal government argued that SSS were intended for all students, regardless of their socio-economic background. It also based its justification for refusing to share in the costs of SSS on the fact that the main purpose of such services was to support the educational mission of schools. In its view, therefore, the role of SSS was unrelated to the *CAP*’s anti-poverty objective, and SSS were also expressly excluded from cost sharing under the *CAP* by the exception for services relating to education set out in s. 2 of the *CAP*.

[15] The Attorney General of Quebec disputed this interpretation. In his view, SSS were “welfare services” within the meaning of s. 2 of the *CAP*. Since such services were intended primarily for a disadvantaged clientele, Quebec argued that their purpose was to prevent poverty. Thus, their main object was not to support the educational mission of schools. On this point, the Attorney General of Quebec stressed the impact of the administrative reorganization that had begun in Quebec in the early 1970s, at which time the responsibility

[13] Au cours de la période d’application du *RAPC*, le gouvernement fédéral a versé environ 98 milliards de dollars aux provinces canadiennes, dont près de 34 milliards de dollars au Québec à titre de contribution financière aux services visés par l’une ou l’autre des catégories mentionnées à l’art. 4 du *RAPC*. En l’espèce, le litige provient du refus du gouvernement fédéral de considérer les coûts des SSMS et des SSPH comme admissibles au partage en vertu du *RAPC*. Le Québec estime à au moins 285 millions de dollars la contribution dont il affirme avoir été privé en raison de l’interprétation donnée par le gouvernement fédéral à la portée du *RAPC*.

[14] En premier lieu, le gouvernement fédéral a refusé de partager les coûts des SSMS, c’est-à-dire des services dispensés par des travailleurs sociaux dans les écoles du Québec, au motif que ceux-ci constituaient des services à vocation universelle qui s’adressaient à une clientèle débordant largement celle visée par le *RAPC*. Alors que le *RAPC* ciblait les mineurs que l’on peut regrouper sous le vocable de « jeunes en besoin de protection », d’après le gouvernement fédéral, les SSMS s’adressent à tout élève sans égard au milieu socio-économique dont il provient. En outre, le gouvernement fédéral justifie son refus de partager les coûts des SSMS par le fait que ces services visent essentiellement à appuyer la mission éducative de l’école. À ses yeux, le rôle des SSMS correspond alors mal à l’objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi par le *RAPC* et les SSMS sont, au surplus, expressément exclus du partage en vertu du *RAPC* par l’exception relative aux services d’enseignement contenue à l’art. 2 du *RAPC*.

[15] Le procureur général du Québec conteste cette interprétation. À son avis, les SSMS constituent des « services de protection sociale » au sens de l’art. 2 du *RAPC*. Puisqu’ils s’adressent majoritairement à une clientèle défavorisée, le Québec soutient que les SSMS luttent contre la pauvreté de façon préventive. En ce sens, ils n’ont pas comme principal objet de supporter la mission éducative de l’école. À ce chapitre, le procureur général du Québec insiste sur l’effet de la réorganisation administrative effectuée au Québec au

for managing SSS was conferred on the Ministère des Affaires sociales (now the Ministère de la Santé et des Services sociaux). Until then, they had been managed through the education system. In the appellant's view, this reorganization had profoundly changed the nature of services provided in schools: from that time on, social workers focussed their attention on the child rather than on the student. In this new operating framework, schools served merely as a meeting point at which students could be found together, thus facilitating the work of social workers.

[16] Second, starting on April 1, 1977, the federal government refused to share in the costs of SSPD, arguing that it was already doing so under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, S.C. 1976-77, c. 10 ("*Fiscal Arrangements Act, 1977*"). Unlike services provided in residential resources whose clients received support on an as-needed basis, SSPD provided in residential resources whose clients required continuous assistance were considered to constitute an "adult residential care service" within the meaning of s. 27(8) of the *Fiscal Arrangements Act, 1977* and s. 24(2)(b) of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977*, SOR/78-587 ("*Fiscal Arrangements Regulations, 1977*"). The federal government argued that SSPD therefore fell under the residual exception set out in s. 5(2)(c) of the *CAP*, which excluded from cost sharing under the *CAP* the costs of services the federal government was required to share with the provinces pursuant to any other Act of Parliament. However, I note that the costs of services provided in residential resources whose clients did not require continuous assistance were shared under the *CAP* until payments under it gradually ceased between 1996 and 2000.

[17] The Attorney General of Quebec disagreed that services provided in residential resources whose clients required continuous assistance

début des années 70, à l'occasion de laquelle la gestion des SSMS a été confiée au ministère des Affaires sociales (actuel ministère de la Santé et des Services sociaux). Jusqu'à cette date, la gestion des SSMS incombait au réseau de l'éducation. Aux yeux de l'appelant, cette réorganisation a profondément transformé la nature des services dispensés dans les écoles : depuis ce moment, c'est l'enfant, plutôt que l'élève, qui devient le sujet d'attention des travailleurs sociaux. Dans ce nouveau cadre d'opération, l'école ne représente qu'un point de convergence des élèves facilitant l'intervention des travailleurs sociaux.

[16] En second lieu, le gouvernement fédéral refuse, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1977, de partager les coûts des SSPH au motif qu'il y contribue déjà en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, L.C. 1976-77, ch. 10 (« *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* »). Contrairement aux services dispensés dans des ressources résidentielles dont la clientèle requiert un encadrement ponctuel, les SSPH offerts dans des ressources résidentielles dont la clientèle requiert une assistance continue seraient des « soins en établissement pour adultes » au sens du par. 27(8) de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* et de l'al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, DORS/78-587 (« *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux* »). Par conséquent, le gouvernement fédéral plaide que les SSPH tombent sous le coup de l'exception résiduelle prévue à l'al. 5(2)(c) du *RAPC*, qui exclut du partage en vertu du *RAPC* les frais des services qu'il est tenu de partager avec les provinces en application de toute autre loi fédérale. Toutefois, je souligne que les coûts des services offerts dans les ressources résidentielles dont la clientèle ne requiert pas une assistance continue ont été partagés en vertu du *RAPC* jusqu'à la cessation graduelle des paiements sous ce régime entre 1996 et 2000.

[17] Le procureur général du Québec conteste que les services dispensés dans des ressources résidentielles dont la clientèle requiert une assistance

constituted an “adult residential care service”. In light of the process of deinstitutionalization that had taken place in Quebec starting in the 1960s, the Attorney General of Quebec argued that SSPD had to be considered care provided in the user’s “home” rather than in an “institution in respect of adults”. He also noted that this reality was reflected in the fact that users paid their own lodging and food expenses and sometimes signed their own leases.

[18] A political solution was never found to the dispute between the Quebec government and the federal government over cost sharing for these programs. To resolve the impasse, the Attorney General of Quebec commenced an action in the Federal Court on December 23, 1996, for a declaration that the federal government must reimburse to Quebec half the costs of SSS for the period from 1973 to 1996 and of SSPD for the period from 1986 to 1996. Initially, Quebec’s claim also included an aspect relating to services provided to juvenile delinquents for the period from 1979 to 1984, but as I mentioned above, that aspect was abandoned.

### III. Judicial History

A. *Federal Court, 2008 FC 713, 359 F.T.R 1 (de Montigny J.)*

[19] The Federal Court dismissed Quebec’s claim in its entirety. De Montigny J. first found that the costs of SSS could not be shared under the *CAP*. In his opinion, SSS were not “welfare services” within the meaning of s. 2 of the *CAP*, because they “had nothing to do with *CAP*’s anti-poverty objectives” (para. 323). Rather, they were social services that were intended for a universal clientele, namely Quebec school students, and that contributed to the educational mission of schools by ensuring that the work of social workers was focussed on problems related to school attendance and academic success.

[20] Even if SSS could have been considered “welfare services”, de Montigny J. would have

continue constituent des « soins en établissement pour adultes ». À la lumière du processus de désinstitutionalisation qui s’est opéré au Québec à partir des années 60, le procureur général du Québec soutient que les SSPH doivent être considérés comme des soins dispensés au « domicile » des usagers plutôt qu’au sein d’un « établissement pour adultes ». Il souligne d’ailleurs que cette réalité se traduit par le fait que ceux-ci assument leurs frais d’hébergement et d’alimentation et signent parfois eux-mêmes les baux de leur logement.

[18] Le conflit entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral au sujet du partage des coûts de ces programmes n’a jamais trouvé de solution politique. Devant l’impasse, le procureur général du Québec a intenté, le 23 décembre 1996, un recours en jugement déclaratoire devant la Cour fédérale en vue de faire reconnaître l’obligation du gouvernement fédéral de rembourser au Québec la moitié des coûts des SSMS pour la période 1973-1996 et des SSPH pour la période 1986-1996. Initialement, la réclamation du Québec incluait également un volet relatif aux services dispensés aux jeunes délinquants pour la période 1979-1984, qui a été abandonné comme je l’ai noté plus haut.

### III. Historique judiciaire

A. *Cour fédérale, 2008 CF 713 (CanLII) (le juge de Montigny)*

[19] La Cour fédérale a rejeté complètement la réclamation du Québec. D’abord, le juge de Montigny a conclu que les coûts des SSMS n’étaient pas partageables en vertu du *RAPC*. À son avis, les SSMS ne constituent pas des « services de protection sociale » au sens de l’art. 2 du *RAPC* puisqu’ils « n’ont rien à voir avec [la] lutte à la pauvreté du *RAPC* » (par. 323). Ils sont plutôt des services sociaux qui s’adressent à une clientèle universelle, en l’occurrence les élèves québécois, et qui contribuent à la mission éducative de l’école en faisant des problèmes liés à la fréquentation et à la réussite scolaires le moteur de l’intervention des travailleurs sociaux.

[20] Même si les SSMS avaient pu être considérés comme des « services de protection sociale », le

denied the cost sharing sought by Quebec under the *CAP*, because those services fell under the exception for “any service relating wholly or mainly to education” set out in s. 2 of the *CAP*. The trial judge rejected the interpretation of the Attorney General of Quebec to the effect that the meaning of “*enseignement*” (the word used in the French version of the section as the equivalent for “education”) should be limited to the transmission of knowledge. Following a comparative analysis of the English and French versions of the *CAP*, he instead concluded that Parliament had opted for an open concept of education encompassing both traditional academic learning and the complete development of the child (para. 328).

[21] Next, de Montigny J. found that SSPD constituted an “adult residential care service” within the meaning of the *Fiscal Arrangements Act, 1977* and the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977*, and that they were already subsidized under that Act. While he acknowledged that the process of deinstitutionalization had changed the nature of care provided to persons with disabilities, he expressed the opinion that the intensiveness of the services provided to users of residential resources with continuous assistance had remained more or less the same as it had been when patients were being placed in institutions. In his view, the intensiveness of services was inherent and implicit in the “institution” concept. Accordingly, relying on the *CAP*’s residual nature as provided for in s. 5(2)(c), he refused to require the federal government to share in the costs of SSPD for clients requiring continuous assistance.

B. *Federal Court of Appeal, 2009 FCA 361, 400 N.R. 323 (Létourneau, Nadon and Pelletier J.J.A.)*

[22] The Federal Court of Appeal dismissed the appeal of the Attorney General of Quebec. Létourneau J.A. first concluded that the trial judge’s analysis with respect to SSS was not open to criticism. He agreed with the finding that the object of SSS was not to fight poverty. Although he acknowledged that the *CAP* provided financing

juge de Montigny aurait refusé le partage réclamé par le Québec en vertu du *RAPC*, puisqu’ils étaient compris dans l’exception relative aux « services qui concernent uniquement ou principalement l’enseignement » à l’art. 2 du *RAPC*. Le premier juge a rejeté l’interprétation proposée par le procureur général du Québec, qui suggérait de réduire la signification du mot « enseignement » à la simple transmission de connaissances. Au terme d’une analyse croisée des versions anglaise et française du *RAPC*, il a plutôt conclu que le législateur avait opté pour une conception ouverte de l’enseignement englobant à la fois l’apprentissage scolaire traditionnel et le développement complet de l’enfant (par. 328).

[21] Ensuite, le juge de Montigny a conclu que les SSPH étaient des « soins en établissement pour adultes » au sens de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* et du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux* et qu’ils étaient déjà subventionnés sous le régime de cette loi. Tout en reconnaissant que le processus de désinstitutionalisation avait changé le visage des soins dispensés aux personnes souffrant d’un handicap, il s’est dit d’avis que l’intensité des services offerts aux usagers des ressources résidentielles à assistance continue était demeurée sensiblement la même qu’à l’époque où les patients étaient placés en institution. À ses yeux, la notion d’intensité des services offerts était inhérente et implicite dans celle de soins en « établissement ». Par conséquent, il s’est appuyé sur la nature résiduelle du *RAPC*, consacrée par l’al. 5(2)(c), pour refuser d’imposer au gouvernement fédéral le partage des coûts des SSPH dont la clientèle requiert une assistance continue.

B. *Cour d’appel fédérale, 2009 CAF 361, 400 N.R. 323 (les juges Létourneau, Nadon et Pelletier)*

[22] La Cour d’appel fédérale a rejeté l’appel du procureur général du Québec. Dans un premier temps, le juge Létourneau a conclu que l’analyse du juge de première instance à l’égard des SSMS ne prêtait le flanc à aucune critique. Il a plutôt confirmé son accord avec la conclusion que ces services n’avaient pas pour objet de lutter contre la pauvreté.

for social programs designed to prevent poverty, he concluded that the creation of such programs had to be justified by a “real rather than hypothetical imminence of need” (para. 24). In his view, therefore, the trial judge had been right to find that SSS were not eligible for cost sharing under the *CAP* as “welfare services”.

[23] Létourneau J.A. then dealt quickly with the eligibility of SSPD for cost sharing under the *CAP*, saying only that the trial judge had made no error that would justify the intervention of the Federal Court of Appeal on this point.

#### IV. Analysis

[24] This appeal raises issues of statutory interpretation that are complex owing to the number and the technical nature of the statutory provisions governing federal transfers to the provinces for social services. In essence, the Court must determine whether SSS and SSPD were eligible for cost sharing under the *CAP*. In the case of SSS, the fundamental issue is whether they were “welfare services provided in the province” within the meaning of s. 2 of the *CAP*. If so, it must then be determined whether they were nonetheless excluded from cost sharing under the *CAP* as a result of the exception for “any service relating wholly or mainly to education” set out in that same section. Where SSPD are concerned, it must be determined whether the federal government was already sharing in the costs of these services as “adult residential care service[s]” within the meaning of the *Fiscal Arrangements Act, 1977*. The relevant statutory provisions are reproduced in the Appendix.

[25] In *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, the importance of which it has often emphasized, this Court held that unless the trial judge made palpable and overriding errors in assessing the evidence, an appellate court’s

Bien qu’il ait reconnu que le *RAPC* permettait de financer des programmes sociaux visant à lutter contre la pauvreté de façon préventive, il a conclu que la mise en place de tels programmes devait être justifiée par une « réelle et non une hypothétique proximité des besoins » (par. 24). À son avis, c’est donc à bon droit que le juge de première instance a refusé de considérer les SSMS comme admissibles au partage en vertu du *RAPC* à titre de « services de protection sociale ».

[23] Dans un second temps, le juge Létourneau a disposé de l’admissibilité des SSPH au partage en vertu du *RAPC* de façon expéditive. Il s’est contenté d’affirmer que le jugement de première instance n’était entaché d’aucune erreur justifiant l’intervention de la Cour d’appel fédérale sur ce point.

#### IV. Analyse

[24] Ce pourvoi soulève des questions d’interprétation législative dont la complexité est attribuable au nombre et à la technicité des dispositions législatives régissant les transferts fédéraux aux provinces en matière de services sociaux. Essentiellement, la Cour doit déterminer si les SSMS et les SSPH sont admissibles au partage en vertu du *RAPC*. Dans le premier cas, la question fondamentale consiste à examiner si les SSMS sont des « services de protection sociale fournis dans la province » au sens de l’art. 2 du *RAPC*. Dans l’affirmative, il s’agira ensuite de déterminer si les SSMS sont néanmoins exclus du partage en vertu du *RAPC* par l’application de l’exception relative aux « services qui concernent uniquement ou principalement l’enseignement » contenue au même article. Dans le second cas, il faudra rechercher si le gouvernement fédéral partage déjà les coûts des SSPH à titre de « soins en établissement pour adultes » au sens de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*. Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe.

[25] La décision rendue dans l’affaire *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, dont notre Cour a souvent souligné l’importance, rappelle qu’en l’absence d’erreurs manifestes et dominantes dans l’appréciation de la preuve, le débat

proceedings should be conducted on the basis of that judge's findings of fact. In the case at bar, the errors identified by the Attorney General of Quebec were not palpable and overriding errors. My analysis of the questions of law at issue in this appeal will therefore be based on the trial judge's findings of fact.

A. *SSS and the Definition of "Welfare Services Provided in the Province"*

[26] In this Court, the Attorney General of Quebec argues that SSS were "welfare services" within the meaning of s. 2 of the *CAP*. Although the services provided were universal in nature, he submits that SSS were intended to prevent poverty, since they were provided primarily to children from disadvantaged socio-economic backgrounds. The Attorney General of Quebec therefore contends that the trial judge erred in concluding that the concept of "welfare services" extended only to social services intended exclusively for persons in need (A.F., at para. 28). He submits that universal social programs were eligible, but that cost sharing was limited to services provided to the clientele covered by the *CAP* (A.F., at para. 41).

[27] In principle, the Attorney General of Quebec is correct that the definition of "welfare services" was not dependent on the target clientele of the social programs established by the provinces. It is indeed possible that not every recipient of a "welfare service" belonged to the clientele covered by the *CAP*. However, the Attorney General of Quebec's criticism of the trial judge in this respect is groundless. The trial judge found that in such cases, the federal government and the province concerned had established the proportion of costs eligible for cost sharing by means of a complex mechanism for dividing up the clientele (para. 56).

[28] However, in addition to this division of the clientele, the universal services in question had to

devant les cours d'appel doit se dérouler en fonction des faits constatés par le juge de première instance. En l'espèce, les erreurs identifiées par le procureur général du Québec ne sont pas des erreurs de ce type. Mon analyse des questions de droit en litige dans ce pourvoi se basera donc sur les conclusions de fait du juge de première instance.

A. *Les SSMS au regard de la définition des « services de protection sociale fournis dans la province »*

[26] Devant notre Cour, le procureur général du Québec plaide que les SSMS constituent des « services de protection sociale » au sens de l'art. 2 du *RAPC*. En dépit de l'universalité des services offerts, il argue que les SSMS combattent la pauvreté de façon préventive dans la mesure où ils sont principalement utilisés par des enfants provenant de milieux socio-économiques défavorisés. Le procureur général du Québec reproche donc au juge de première instance d'avoir conclu que la notion de « services de protection sociale » ne s'étendait qu'aux services sociaux destinés exclusivement aux personnes démunies (m.a., par. 28). Il prétend que les programmes sociaux à vocation universelle sont admissibles, quoique le partage des coûts sera limité aux services dispensés à la clientèle visée par le *RAPC* (m.a., par. 41).

[27] Sur le plan des principes, le procureur général du Québec a raison d'affirmer que la définition des « services de protection sociale » n'est pas tributaire de la clientèle visée par les programmes sociaux mis en place par les provinces. Il est effectivement possible que tous les bénéficiaires d'un « service de protection sociale » ne fassent pas partie de la clientèle visée par le *RAPC*. Cependant, ce reproche du procureur général du Québec à l'égard du juge de première instance est mal fondé. Dans un pareil cas, celui-ci a constaté que le gouvernement fédéral et la province concernée procédaient à un découpage faisant appel à un mécanisme complexe afin de déterminer la proportion des coûts admissibles au partage (par. 56).

[28] Mais au-delà de ce découpage, encore faut-il que les services universels en question respectent

be consistent with the provisions of the *CAP* on which cost sharing was based. In this regard, the relevant portions of the definitions of “welfare services” and “welfare services provided in the province” in s. 2 of the *CAP* read as follows:

2. . . .

“welfare services” means services having as their object the lessening, removal or prevention of the causes and effects of poverty, child neglect or dependence on public assistance . . .;

“welfare services provided in the province” means welfare services provided in the province pursuant to the provincial law to . . . persons in need or persons who are likely to become persons in need unless those services are provided;

[29] Although the argument in the courts below concerned mainly the concept of “welfare services”, both these definitions are essential to an interpretation of the scope of s. 4(b) of the *CAP*. They seem to say that the federal government had to share in the costs of a service only if the service had an anti-poverty object *and* was provided to persons in need or persons who would become persons in need in the absence of such a service (*Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080, at p. 1123, *per* Sopinka J.). Thus, what must be determined in the instant case is whether the trial judge erred in concluding that SSS were not eligible for cost sharing under the *CAP*.

[30] To do this, it must first be determined what was meant by the words “services having as their object the lessening, removal or prevention of the causes and effects of poverty”. In my opinion, these words suggest that a “welfare service” had to have an anti-poverty *purpose*. Therefore, a service would not be considered a “welfare service” unless it had been established for the specific purpose of alleviating, eliminating or preventing poverty. In practice, this would require the existence of a *close connection* between the nature of the service and the eradication of the causes or effects of poverty.

les prescriptions du *RAPC* donnant ouverture au partage des coûts. À ce propos, il convient de reproduire les passages pertinents des définitions de « services de protection sociale » et de « services de protection sociale fournis dans la province » contenues à l’art. 2 du *RAPC* :

2. . . .

« services de protection sociale » Services qui ont pour objet d’atténuer, de supprimer ou de prévenir les causes et les effets de la pauvreté, du manque de soins à l’égard des enfants ou de la dépendance de l’assistance publique . . .

« services de protection sociale fournis dans la province » Services de protection sociale fournis dans la province en conformité avec la législation provinciale à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses si de tels services ne sont pas fournis . . .

[29] Bien que le débat devant les tribunaux inférieurs ait surtout porté sur la notion de « services de protection sociale », ces deux définitions sont essentielles pour interpréter la portée de l’al. 4b) du *RAPC*. À la lumière de celles-ci, il appert que le gouvernement fédéral ne devra partager les coûts d’un service que s’il a pour objet de lutter contre la pauvreté *et* s’il est dispensé à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui le deviendront en l’absence d’un tel service (*Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080, p. 1123, le juge Sopinka). En l’espèce, il s’agit donc de vérifier si le juge de première instance a commis une erreur en concluant que les SSMS n’étaient pas admissibles au partage en vertu du *RAPC*.

[30] Pour ce faire, il faut d’abord déterminer la signification des mots « [s]ervices qui ont pour objet d’atténuer, de supprimer ou de prévenir les causes et les effets de la pauvreté ». À mon avis, ce libellé suggère que la *raison d’être* d’un « service de protection sociale » doit être de lutter contre la pauvreté. Ainsi, un service ne sera qualifié de « service de protection sociale » que si sa mise sur pied a été spécifiquement motivée par la volonté de lutter contre la pauvreté de façon curative ou préventive. En pratique, cela se traduira par la présence d’un *lien étroit* entre la nature des services

From this standpoint, if an established service contributed to the fight against poverty only incidentally, indirectly or by extension, it could not be considered a “welfare service” for the purposes of cost sharing under the *CAP*, since the close connection requirement would not be met.

[31] In the instant case, the trial judge rejected the argument that there was a close connection between SSS and even the preventive aspect of the fight against poverty. Instead, he found that the true object of SSS was to contribute to the educational mission of schools. His finding was based on a careful examination of the testimonial and documentary evidence. He reviewed all the testimony and commented on the principal documentary evidence, which provided ample support for his finding. As a result, in my opinion, the Court has no reason to interfere with it. This finding is sufficient in itself for us to dismiss the appeal on this first aspect of the claim of the Attorney General of Quebec.

[32] However, the Attorney General of Quebec also argues that SSS were eligible for cost sharing under the *CAP* insofar as they were provided to a [TRANSLATION] “disadvantaged clientele” (A.F., at para. 64). With respect, this argument is erroneous. It is of course true that many students in Quebec’s school system were persons “in need” within the meaning of the *CAP*. It may also be true that many of the interventions by social workers in schools concerned such students. Nonetheless, the makeup of the school population did not alter the nature of SSS. Their purpose was to support educational activities, not to fight poverty, and this purpose did not qualify them for the cost-sharing mechanism in respect of social services. This is in fact what the trial judge concluded in stressing the actual purpose of SSS (para. 323).

[33] As a result of this conclusion, I do not have to rule on the interpretation issue raised by the

et l’éradication des causes ou des effets de la pauvreté. Dans cette perspective, si un service mis en place ne contribue à la lutte contre la pauvreté que de façon incidente, indirecte ou par extension, il ne pourra être qualifié de « service de protection sociale » aux fins du partage des coûts en vertu du *RAPC*. L’exigence du lien étroit fera alors défaut.

[31] En l’espèce, le juge de première instance a rejeté la prétention selon laquelle il existerait un lien étroit entre les SSMS et la lutte contre la pauvreté, même de façon préventive. Il a plutôt conclu que le véritable objet des SSMS était de contribuer à la mission éducative de l’école. Cette conclusion s’appuie sur une considération sérieuse de la preuve testimoniale et documentaire. En effet, le juge de Montigny a passé en revue tous les témoignages et commenté les principales pièces documentaires, qui supportent amplement cette conclusion. En conséquence, je suis d’avis que la Cour n’a aucune raison d’intervenir à l’égard de celle-ci. À elle seule, cette conclusion suffit pour emporter le rejet de l’appel quant à ce premier volet de la réclamation présentée par le procureur général du Québec.

[32] Toutefois, le procureur général du Québec plaide aussi que les SSMS sont admissibles au partage en vertu du *RAPC* dans la mesure où ils sont dispensés à une « clientèle défavorisée » (m.a., par. 64). Avec égards, cette prétention est erronée. Il est sans doute exact que bon nombre des élèves du réseau scolaire québécois sont des personnes nécessiteuses au sens du *RAPC*. Il est possible aussi que beaucoup des interventions des travailleurs sociaux en milieu scolaire s’effectuent en rapport avec ces élèves. Cependant, la composition de la clientèle scolaire ne change pas la nature des SSMS. En effet, ceux-ci demeurent un programme destiné au soutien des activités du réseau scolaire, et non à la lutte contre la pauvreté. Sa finalité ne permet pas de le rendre admissible au mécanisme de partage des coûts des services sociaux. C’est ce qu’avait d’ailleurs conclu le juge de première instance en insistant sur la finalité propre aux SSMS (par. 323).

[33] En raison de cette conclusion, je n’ai pas à me prononcer sur la question d’interprétation soulevée

appellant concerning the exclusion of “any service relating wholly or mainly to education” under s. 2 of the *CAP*. I will therefore turn now to the issue of cost sharing for SSPD.

*B. Meaning of the Word “Institution” in the Fiscal Arrangements Act, 1977 and Cost Sharing for SSPD*

[34] Until April 1, 1977, the *CAP* was the source of federal funding for the costs of social services provided to persons with disabilities living in residential resources insofar as those services were provided in a “home for special care” within the meaning of s. 2 of the *CAP*. But the coming into force of the *Fiscal Arrangements Act, 1977* fundamentally changed the rules for sharing the costs of SSPD. Because of the creation of a program to finance extended health care services, some of the services formerly funded under the *CAP* as “homes for special care” then began to be funded as “adult residential care services” under the *Fiscal Arrangements Act, 1977*. And s. 5(2)(c) of the *CAP* continued to confirm the *CAP*’s residual nature by providing that the costs that could be shared under the *CAP* did not include the costs of services shared by the federal government and the provinces pursuant to another Act of Parliament. It was the application of this principle that led to the differences between the Quebec government and the federal authorities.

[35] After the *Fiscal Arrangements Act, 1977* came into force, the *CAP* continued to be the source of federal funding for the costs of SSPD for clients who did not require continuous assistance. But on the basis of s. 5(2)(c) of the *CAP*, the federal government refused to share in the costs of SSPD for clients who required continuous assistance. In its view, such services basically constituted an “adult residential care service” within the meaning of the *Fiscal Arrangements Act, 1977*.

[36] To determine whether SSPD were eligible for cost sharing under the *CAP*, the only question

par l’appelant à propos de l’application de l’exclusion contenue à l’art. 2 du *RAPC* relative aux « services qui concernent uniquement ou principalement l’enseignement ». Je passerai donc maintenant à l’examen du problème de partage des coûts des SSPH.

*B. La signification du mot « établissement » dans la Loi de 1977 sur les accords fiscaux et le partage des coûts des SSPH*

[34] Jusqu’au 1<sup>er</sup> avril 1977, le gouvernement fédéral a partagé, en vertu du *RAPC*, les coûts des services sociaux dispensés à des personnes handicapées vivant en ressources résidentielles dans la mesure où ceux-ci étaient dispensés dans des « foyers de soins spéciaux » au sens de l’art. 2 du *RAPC*. L’entrée en vigueur de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* a cependant modifié en profondeur les règles de partage des coûts des SSPH. En raison de la création d’un programme visant à financer les services complémentaires de santé, certains services, auparavant financés en vertu du *RAPC* à titre de « foyers de soins spéciaux », l’ont été désormais à titre de « soins en établissement pour adultes » en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*. Par ailleurs, l’al. 5(2)c) du *RAPC* confirmait toujours le caractère résiduel du *RAPC*, en disposant que les frais partageables au sens du *RAPC* excluent les coûts des services dont le partage entre le gouvernement fédéral et les provinces est prévu dans une autre loi fédérale. L’application de ce principe a alors provoqué des difficultés entre le gouvernement du Québec et les autorités fédérales.

[35] Après l’entrée en vigueur de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*, le gouvernement fédéral a continué de partager en vertu du *RAPC* les coûts liés aux SSPH dont la clientèle ne requiert pas une assistance continue. Cependant, il s’est appuyé sur l’al. 5(2)c) du *RAPC* pour refuser de partager les coûts des SSPH dont la clientèle nécessite une assistance continue. Pour le gouvernement fédéral, ces derniers services sont essentiellement des « soins en établissement pour adultes » au sens de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*.

[36] L’unique question sur laquelle notre Cour est appelée à se prononcer pour statuer sur

this Court must answer concerns the meaning of the “adult residential care service” concept referred to in s. 27(8) of the *Fiscal Arrangements Act, 1977*. As I mentioned above, the appellant argues that SSPD could not be characterized as adult residential care services because they were provided in the recipient’s “home”. This argument has two aspects, which I will discuss in turn: the first concerns the very nature of residential resources, while the second relates to the range of services offered in such resources.

[37] Section 24 of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977* must be considered in analysing the Attorney General of Quebec’s argument. I believe it will be helpful here to reproduce, in part, this provision, which defined the term “institution” for the purposes of the federal program:

24. (1) For the purposes of this section,

. . .

“institution” means

(a) in the case of a service other than converted mental hospitals, a facility or portion of a facility that qualifies as a home for special care under section 8 of the *Canada Assistance Plan Regulations* . . .

(2) . . .

(b) “adult residential care service” means a service provided in an institution in respect of adults consisting of

(i) personal and supervisory care according to the individual requirements of residents of the institution,

(ii) assistance with the activities of daily living and social, recreational and other related services to meet the psycho-social needs of the residents of the institution,

(iii) services required in the operation of the institution, and

(iv) the provision of room and board . . .

l’admissibilité des SSPH au partage en vertu du *RAPC* concerne la signification de la notion de « soins en établissement pour adultes » contenue au par. 27(8) de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*. Comme je le rappelle plus haut, l’appelant n’admet pas que les SSPH soient ainsi qualifiés parce qu’il considère que ceux-ci sont dispensés au « domicile » des bénéficiaires. Cette prétention de l’appelant comporte deux dimensions, que j’examinerai successivement : la première porte sur la nature même des ressources résidentielles, tandis que la seconde a trait à l’étendue des services offerts au sein de celles-ci.

[37] L’article 24 du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux* constitue une disposition essentielle dans l’analyse de l’argument du procureur général du Québec. Je crois utile de reproduire ici en partie le texte de cette disposition qui détermine la nature d’un établissement pour l’application du programme fédéral :

24. (1) Aux fins du présent article,

. . .

« établissement » désigne

a) dans le cas d’un service autre que celui en hôpitaux psychiatriques convertis, un établissement ou une partie d’un établissement qui répond à la définition d’un foyer de soins spéciaux en vertu de l’article 8 du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada* . . .

(2) . . .

b) « soins en établissement pour adultes » désigne un service dispensé par un établissement pour adultes et comprenant

(i) les soins personnels et de surveillance selon les besoins des résidents de l’établissement,

(ii) l’aide dispensée aux résidents de l’établissement pour leur permettre d’accomplir des activités courantes, des activités récréatives et sociales, et d’autres services connexes pour satisfaire à leurs besoins psycho-sociaux,

(iii) les services nécessaires à l’exploitation de l’établissement, et

(iv) les repas et le logement . . .

[38] The Attorney General of Quebec contends, first, that residential resources were not “institutions” within the meaning of s. 8(f) of the *Canada Assistance Plan Regulations*, C.R.C. 1978, c. 382 (“*CAP Regulations*”), which read as follows:

8. For the purposes of the definition “home for special care” in section 2 of the Act, the following kinds of residential welfare institutions are prescribed for the purposes of the Act as homes for special care:

(f) any residential welfare institution the primary purpose of which is to provide residents thereof with supervisory, personal or nursing care or to rehabilitate them socially,

the standards of which . . . are, in the opinion of the provincial authority, in accordance with the standards generally accepted in the province for residential welfare institutions of that kind.

[39] Relying on the last part of this provision, the Attorney General of Quebec submits that the criteria provided for in a Quebec statute, the *Act respecting health services and social services and amending various legislation*, S.Q. 1991, c. 42 (“*AHSSS*”), had to be applied to determine whether a residential resource could be characterized as an “institution” within the meaning of the *CAP Regulations*. I disagree. In my opinion, the Attorney General of Quebec is wrong in law to state that s. 8(f) of the *CAP Regulations* incorporated provincial legislation to establish the criteria for *characterizing* a residential facility for persons with disabilities as an “institution”. I believe that the reference to provincial legislation instead concerned the *quality* of the services provided in such facilities.

[40] The concluding words of s. 8 of the *CAP Regulations* must therefore be understood to state a condition that costs were to be shared only if “standards generally accepted in the province” were met. Thus, the obligation assumed by the

[38] Le procureur général du Québec prétend d’abord que les ressources résidentielles ne sont pas des « établissements » au sens de l’al. 8f) du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada*, C.R.C. 1978, ch. 382 (« *Règlement du RAPC* »). Celui-ci prévoit que :

8. Aux fins de la définition de « foyer de soins spéciaux » de l’article 2 de la Loi, les catégories suivantes d’établissements résidentiels de bien-être social sont prescrites aux fins de la Loi comme étant des foyers de soins spéciaux :

f) tout établissement de bien-être social dont le principal objet est de fournir à ses résidents des soins personnels ou infirmiers ou de les réadapter socialement,

dont les normes [. . .] sont, de l’avis de l’autorité provinciale, conformes aux normes généralement agréées dans la province relativement aux établissements de bien-être social de ce genre.

[39] Le procureur général du Québec s’appuie sur la dernière partie de cette disposition pour affirmer que les critères prévus dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, ch. 42 (« *LSSSS* »), une loi québécoise, doivent être utilisés pour déterminer si les ressources résidentielles seront qualifiées d’« établissement » au sens du *Règlement du RAPC*. Je ne souscris pas à cette interprétation. À mon avis, le procureur général du Québec commet une erreur de droit lorsqu’il affirme que l’al. 8f) du *Règlement du RAPC* opère un renvoi à la législation provinciale au sujet des critères permettant de *qualifier* d’« établissement » un lieu d’hébergement pour personnes handicapées. Je crois plutôt que le renvoi à la législation provinciale vise la *qualité* des services qui y sont dispensés.

[40] Ainsi, il faut lire l’art. 8 *in fine* du *Règlement du RAPC* comme une condition visant à assujettir le partage des coûts au respect des « normes généralement agréées dans la province ». C’est donc dire qu’en vertu du *RAPC*, le gouvernement fédéral

federal government under the *CAP* was to share in the costs of services provided in “homes for special care” only if the services met quality standards set out in the provincial legislation applicable to that type of institution. It is reasonable to conclude that the federal government was simply ensuring that it would not share in the costs of services that did not meet provincial quality standards. From this perspective, the concluding words of s. 8 represented neither more nor less than a guarantee for the federal government that the *CAP* would not be a blank cheque given to the provinces without regard for the quality of the services provided. I agree with the respondent that setting out in Schedule A to the agreement entered into with Quebec under s. 4 of the *CAP* a list of the “homes for special care” approved in accordance with provincial standards was the best way to secure that guarantee (R.F., at para. 169).

[41] Moreover, it must not be forgotten that the *CAP* was established by a spending statute whose purpose was to remedy an imbalance that had been observed between the federal government’s tax revenues and the expenses incurred by the provinces. The Attorney General of Quebec’s argument would therefore mean that the Parliament of Canada left it up to the provinces to determine the scope of a federal spending statute. I cannot believe that this was Parliament’s intention at the time the *CAP* was drafted.

[42] If this were the interpretation to be given to s. 8(f) of the *CAP Regulations*, it would have to be concluded that, before the *CAP* was repealed, it would have been open to each province to amend its legislation to change the criteria for what it considered to be “institutions” in order to avoid the application of the residual exception of s. 5(2)(c) of the *CAP*. As the respondent states in her factum, the effect of the interpretation suggested by the Attorney General of Quebec would have been [TRANSLATION] “to deprive the Government of Canada of any power to assess the provinces’ claims under the legislation it was responsible for administering” (para. 168). For these reasons, the argument

n’assumait l’obligation de partager les coûts des services dispensés dans les « foyers de soins spéciaux » que dans la mesure où ils respectaient les normes de qualité prévues dans la législation provinciale à l’égard de ce type d’établissement. Il est raisonnable de conclure que le gouvernement fédéral se soit simplement assuré de ne pas partager les coûts des services dont la qualité ne respecte pas les normes provinciales. Dans cette optique, l’art. 8 *in fine* représentait ni plus ni moins qu’une garantie pour le gouvernement fédéral que le *RAPC* ne constituait pas un chèque en blanc donné aux provinces, sans égards à la qualité des services fournis. À mon avis, l’intimée a raison d’affirmer que la mention, dans l’annexe A de l’accord conclu avec le Québec en vertu de l’art. 4 du *RAPC*, des « foyers de soins spéciaux » agréés selon les normes provinciales représentait la méthode appropriée pour obtenir cette garantie (m.i., par. 169).

[41] En outre, il ne faut pas oublier que le *RAPC* a été institué par une loi de crédits ayant pour objet de remédier à un déséquilibre constaté entre les recettes fiscales perçues par le gouvernement fédéral et les dépenses supportées par les provinces. En ce sens, la prétention du procureur général du Québec signifierait que le Parlement du Canada aurait laissé aux provinces le soin de déterminer la portée d’une loi de crédits fédérale. Je suis incapable de me convaincre que telle ait pu être l’intention du législateur fédéral au moment de rédiger le *RAPC*.

[42] Si telle était l’interprétation à donner à l’al. 8f) du *Règlement du RAPC*, il faudrait se résoudre à conclure qu’avant l’abrogation du *RAPC*, il aurait été loisible aux provinces de modifier leur législation respective afin de changer les paramètres de ce qu’elles considèrent comme des « établissements » dans le but d’échapper à l’application de l’exception résiduelle prévue à l’al. 5(2)c) du *RAPC*. Comme l’affirme l’intimée dans son mémoire, l’interprétation suggérée par le procureur général du Québec aurait « pour effet de priver le gouvernement du Canada de tout pouvoir d’appréciation des réclamations des provinces en regard de la législation qu’il a pour mandat d’administrer » (par. 168). Pour

that the *AHSS* had to be applied in interpreting the meaning of the term “institution” in the federal statute and regulations must be rejected.

[43] The Attorney General of Quebec also insists that the range of services offered in residential resources did not meet the cumulative conditions set out in s. 24(2)(b) of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977*, which defined “adult residential care service”. He argues that residential resources could not be considered “institutions” within the meaning of that provision because they did not provide recipients with room and board. The essence of the Attorney General of Quebec’s interpretation is that residential resources did not “provide” services relating to room and board, because the recipients paid for those services themselves.

[44] This argument must also be rejected. The fact that most recipients of SSPD paid the costs of their own room and board — using social security benefits — does not mean that residential resources did not provide them with those services. The evidence at trial showed that the recipients did not do their own grocery shopping or cook their own meals (para. 405) and that, although some recipients signed leases, reception and rehabilitation centres (“CAR”) or rehabilitation centres for mentally impaired persons (“CRDI”) always co-ordinated and supervised, from an administrative standpoint, the activities of residential resources, which were responsible for placing and moving recipients (para. 395). The recipients had no choice in this respect.

[45] Accordingly, even assuming that the amount of social assistance benefits covered all costs of the recipients’ room and board — although this seems doubtful — it is impossible to conclude that those services were not provided by an institution for adults within the meaning of s. 24(2)(b) of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977*. In fact, without the support of CAR or of CRDI, recipients of SSPD who required continuous assistance

ces raisons, l’argument selon lequel la *LSSSS* doit servir à interpréter la notion d’« établissement » contenue dans la législation et la réglementation fédérales doit être rejeté.

[43] Ensuite, le procureur général du Québec insiste sur le fait que la gamme des services offerts au sein des ressources résidentielles ne répond pas aux conditions cumulatives prévues à l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux*, qui définit la notion de « soins en établissement pour adultes ». Il plaide que les ressources résidentielles ne peuvent être considérées comme des « établissements » au sens de cet alinéa car elles ne fournissent pas les repas et le logement aux bénéficiaires. L’interprétation suggérée par le procureur général du Québec est basée sur la conception que les ressources résidentielles ne « dispensent » pas les services relatifs aux repas et au logement des bénéficiaires puisque ceux-ci en défraient eux-mêmes les coûts.

[44] Cet argument doit également être rejeté. Ce n’est pas parce que la plupart des bénéficiaires des SSPH défraient eux-mêmes les coûts de leurs repas et de leur logement — à l’aide de prestations de sécurité sociale — que les ressources résidentielles ne leur dispensent pas ces services. À l’égard des repas, la preuve au procès a révélé que les bénéficiaires ne font ni l’épicerie ni la cuisine eux-mêmes (par. 405). Quant au logement, selon la preuve, bien que certains bénéficiaires signent un bail, les centres d’accueil et de réadaptation (« CAR ») ou les centres de réadaptation en déficience intellectuelle (« CRDI »), coordonnent et surveillent toujours sur le plan administratif l’activité des ressources résidentielles, qui assument la responsabilité de placer ou de déplacer les bénéficiaires (par. 395). Ce choix n’appartient pas aux bénéficiaires.

[45] Par conséquent, même en présumant que le montant des prestations d’assistance sociale couvre la totalité des dépenses liées aux repas et au logement des bénéficiaires — ce qui apparaît néanmoins douteux —, il est impossible de conclure que ces services ne sont pas dispensés par un établissement pour adultes au sens de l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux*. En réalité, sans le soutien des CAR ou des CRDI, les

would have been unable to feed themselves and would not have been lodged in this type of residential resource. In the final analysis, I cannot conclude, as the Attorney General of Quebec suggests, that residential resources provided home care rather than an “adult residential care service”. Deinstitutionalization was a valid social objective, but it did not change the legal framework established under the relevant federal legislation for cost sharing under the *CAP*.

[46] I agree with the trial judge that the intensiveness of the services provided by residential resources was a key factor in characterizing such resources as “homes for special care” that provided “adult residential care services”. Although intensiveness was not, *per se*, a classification criterion under s. 24(2)(b) of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977*, it seems obvious to me that it was implicit in all the cumulative factors set out in that section. It was even explicit in s. 24(2)(b)(ii), which referred to services provided to recipients to assist with the activities of daily living as well as social and recreational services.

[47] Therefore, a residential resource that did not provide all these services would not have had the “intensiveness” needed to qualify under s. 24(2)(b)(ii). Conversely, a residential resource that provided all the services referred to in s. 24(2)(b) of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977* would legitimately have been considered to be providing an “adult residential care service”. It could be concluded that such a resource was an institution “the primary purpose of which is to provide residents thereof with supervisory, personal or nursing care or to rehabilitate them socially” within the meaning of s. 8(f) of the *CAP Regulations*.

[48] In the instant case, the trial judge’s findings of fact show that residential resources in which SSPD were provided and whose clients

bénéficiaires des SSPH dont la condition requiert une assistance continue seraient incapables de se nourrir et ne seraient pas logés dans de telles ressources résidentielles. En définitive, je ne peux conclure, comme le procureur général du Québec le suggère, que les ressources résidentielles dispensent des soins à domicile plutôt que des « soins en établissement pour adultes ». La désinstitutionalisation constitue un objectif social valable, mais elle ne modifie pas le cadre juridique établi en vertu des lois fédérales pertinentes pour le partage des coûts en vertu du *RAPC*.

[46] À l’instar du juge de première instance, je suis d’avis que l’intensité des services offerts par les ressources résidentielles représente un paramètre central de la qualification de celles-ci à titre de « foyers de soins spéciaux » au sein desquels sont dispensés des « soins en établissement pour adultes ». Quoique l’intensité ne soit pas en soi un critère de qualification en vertu de l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux*, il me semble évident que cette notion est implicite à l’ensemble des paramètres qui y sont cumulativement énoncés. Elle est même explicite au regard du sous-al. 24(2)(b)(ii) qui fait référence aux services qui sont dispensés aux bénéficiaires afin de leur permettre d’accomplir leurs activités courantes, récréatives et sociales.

[47] Ainsi, une ressource résidentielle qui ne fournirait pas l’ensemble de ces services ne posséderait pas l’« intensité » nécessaire pour se qualifier en vertu de ce sous-alinéa. À l’inverse, une ressource résidentielle qui dispense l’ensemble des services mentionnés à l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux* sera légitimement considérée comme prodiguant des « soins en établissement pour adultes ». Dans un tel cas, il sera possible de conclure que l’établissement en question a pour « principal objet [. . .] de fournir à ses résidents des soins personnels ou infirmiers ou de les réadapter socialement » au sens de l’al. 8f) du *Règlement sur le RAPC*.

[48] En l’espèce, les conclusions de fait du juge de première instance démontrent que les ressources résidentielles au sein desquelles sont dispensés les

required continuous assistance were institutions to which s. 24(2)(b) of the *Fiscal Arrangements Regulations, 1977* applied. De Montigny J. was correct in concluding that the services provided in residential resources covered “all aspects of daily living” (para. 405). Since the Attorney General of Quebec has failed to identify any error warranting the Court’s intervention, the residual exception in s. 5(2)(c) of the *CAP* must apply, as the federal government shared in the costs of the services provided by the institutions in question pursuant to another Act, the *Fiscal Arrangements Act, 1977*. As a result, cost sharing for SSPD under the *CAP* could not be ordered.

#### V. Disposition

[49] For these reasons, the appeal is dismissed with costs.

### APPENDIX

*Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1985, c. C-1

[Preamble] WHEREAS the Parliament of Canada, recognizing that the provision of adequate assistance to and in respect of persons in need and the prevention and removal of the causes of poverty and dependence on public assistance are the concern of all Canadians, is desirous of encouraging the further development and extension of assistance and welfare services programs throughout Canada by sharing more fully with the provinces in the cost thereof;

#### INTERPRETATION

2. In this Act,

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

SSPH dont la clientèle requiert une assistance continue correspondent à des établissements visés par l’al. 24(2)(b) du *Règlement de 1977 sur les accords fiscaux*. En effet, le juge de Montigny a conclu à juste titre que les services dispensés dans les ressources résidentielles couvraient « tous les aspects de la vie quotidienne » (par. 405). Puisque le procureur général du Québec n’a pu identifier aucune erreur justifiant l’intervention de la Cour, l’exception résiduelle de l’al. 5(2)(c) du *RAPC* doit donc trouver application, puisque le gouvernement fédéral partage les coûts des services des établissements en question en vertu d’une autre loi, soit la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux*. En conséquence, le partage des coûts des SSPH en vertu du *RAPC* ne pouvait être ordonné.

#### V. Dispositif

[49] Pour ces motifs, le pourvoi est rejeté avec dépens.

### ANNEXE

*Régime d’assistance publique du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-1

[Préambule] Considérant que le Parlement du Canada, reconnaissant que l’instauration de mesures convenables d’assistance publique pour les personnes nécessiteuses et que la prévention et l’élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l’assistance publique intéressent tous les Canadiens, désire encourager l’amélioration et l’élargissement des régimes d’assistance publique et des services de protection sociale dans tout le Canada en partageant dans une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes,

#### DÉFINITIONS

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

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

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

(b) prescribed items incidental to carrying on a trade or other employment and other prescribed special needs of any kind,

(c) care in a home for special care,

(d) travel and transportation,

(e) funerals and burials,

(f) health care services,

(g) prescribed welfare services purchased by or at the request of a provincially approved agency, and

(h) comfort allowances and other prescribed needs of residents or patients in hospitals or other prescribed institutions;

. . .

“home for special care” means a residential welfare institution that is of a kind prescribed for the purposes of this Act as a home for special care and that is listed in a schedule to an agreement under section 4, but does not include a hospital, correctional institution or institution whose primary purpose is education, other than that part of a hospital that is used as a residential welfare institution and that is listed in a schedule to an agreement under section 4;

. . .

“person in need” means

(a) a person who, by reason of inability to obtain employment, loss of the principal family provider, illness, disability, age or other cause of any kind acceptable to the provincial authority, is found to be unable, on the basis of a test established by the provincial authority that takes into account the budgetary requirements of that person and the income and resources

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

b) les articles réglementaires, accessoires à l'exercice d'un métier ou autre emploi, ainsi que les services répondant aux autres besoins spéciaux réglementaires de toute nature;

c) les soins dans un foyer de soins spéciaux;

d) les déplacements et moyens de transport;

e) les obsèques et enterrements;

f) les services de santé;

g) les services réglementaires de protection sociale dont l'acquisition est faite par un organisme approuvé par une province ou à la demande d'un tel organisme;

h) les allocations de menues dépenses et autres services réglementaires répondant aux besoins des résidents ou malades des hôpitaux ou autres établissements réglementaires.

. . .

« foyer de soins spéciaux » Établissement de protection sociale qui est d'un genre défini par règlement, pour l'application de la présente loi, à titre de foyer de soins spéciaux et qui figure dans la liste d'une annexe à un accord conclu en vertu de l'article 4. Sont exclus de la présente définition les hôpitaux, les établissements correctionnels et les établissements dont le principal objet est l'enseignement, à l'exception de la partie d'un hôpital utilisée à titre d'établissement résidentiel de protection sociale et qui figure dans la liste d'une annexe à un accord conclu en vertu de l'article 4.

. . .

« personne nécessiteuse » Selon le cas :

a) 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

available to that person to meet those requirements, to provide adequately for himself, or for himself and his dependants or any of them, or

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

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

. . .

“welfare services” means services having as their object the lessening, removal or prevention of the causes and effects of poverty, child neglect or dependence on public assistance, and, without limiting the generality of the foregoing, includes

- (a) rehabilitation services,
- (b) casework, counselling, assessment and referral services,
- (c) adoption services,
- (d) homemaker, day-care and similar services,
- (e) community development services,
- (f) consulting, research and evaluation services with respect to welfare programs, and
- (g) administrative, secretarial and clerical services, including staff training, relating to the provision of any of the foregoing services or to the provision of assistance,

but does not include any service relating wholly or mainly to education, correction or any other matter

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;

b) personne âgée de moins de vingt et un ans qui est confiée aux soins ou à la garde d’une autorité chargée de la protection infantile ou placée sous le contrôle ou la surveillance d’une telle autorité, ou personne qui est un enfant placé en foyer nourricier selon la définition des règlements.

Pour l’application de l’alinéa e) de la définition de « assistance publique », est assimilée à une personne nécessiteuse une personne décédée qui était une personne visée par l’alinéa a) ou b) de la présente définition au moment de son décès ou qui, bien qu’elle ne fût pas une telle personne au moment de son décès, aurait été reconnue être une telle personne si une demande d’assistance publique avait été faite pour elle ou à son égard immédiatement avant son décès.

. . .

« services de protection sociale » Services qui ont pour objet d’atténuer, de supprimer ou de prévenir les causes et les effets de la pauvreté, du manque de soins à l’égard des enfants ou de la dépendance de l’assistance publique et notamment :

- a) services de réadaptation;
- b) services sociaux personnels, services d’orientation, d’évaluation des besoins et de référence;
- c) services d’adoption;
- d) services ménagers à domicile, services de soins de jour et autres services similaires;
- e) services de développement communautaire;
- f) services de consultation, de recherche et d’évaluation en ce qui concerne les programmes de protection sociale;
- g) services administratifs, de secrétariat et de commis aux écritures, y compris ceux de formation du personnel, relatifs à la fourniture de tout service mentionné ci-dessus ou de l’assistance publique.

Sont exclus de la présente définition les services qui concernent uniquement ou principalement

prescribed by regulation or, except for the purposes of the definition “assistance”, any service provided by way of assistance;

“welfare services provided in the province” means welfare services provided in the province pursuant to the provincial law to or in respect of persons in need or persons who are likely to become persons in need unless those services are provided;

. . . .

#### *Agreement Authorized*

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

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies pursuant to the provincial law; and

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

#### *Contributions*

5. . . .

(2) In this section, “cost” does not include,

. . . .

(c) any cost that Canada has shared or is required to share in any manner with the province, or that Canada has borne or is required to bear, pursuant to any other Part or pursuant to any Act of Parliament . . . .

*Canada Assistance Plan Regulations, C.R.C. 1978, c. 382*

8. For the purposes of the definition “home for special care” in section 2 of the Act, the following kinds of residential welfare institutions are prescribed for the purposes of the Act as homes for special care:

l’enseignement, la correction ou tout autre domaine réglementaire ou, sauf pour l’application de la définition de « assistance publique », les services fournis sous forme d’assistance publique.

« services de protection sociale fournis dans la province » Services de protection sociale fournis dans la province en conformité avec la législation provinciale à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses si de tels services ne sont pas fournis, ou à leur égard.

. . . .

#### *Accord autorisé*

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

a) de l’assistance publique fournie, en conformité avec la législation provinciale, par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci;

b) des services de protection sociale fournis, en conformité avec la législation provinciale, dans la province par des organismes approuvés par la province.

#### *Contributions*

5. . . .

(2) Au présent article, l’expression « frais » ne comprend pas :

. . . .

c) tous frais que le Canada a partagés ou est tenu de partager de quelque manière avec la province, ou que le Canada a supportés ou est tenu de supporter, en conformité avec quelque autre partie ou avec quelque loi fédérale;

*Règlement du Régime d’assistance publique du Canada, C.R.C. 1978, ch. 382*

8. Aux fins de la définition de « foyer de soins spéciaux » de l’article 2 de la Loi, les catégories suivantes d’établissements résidentiels de bien-être social sont prescrites aux fins de la Loi comme étant des foyers de soins spéciaux :

- (a) homes for the aged,
- (b) nursing homes,
- (c) hostels for transients,
- (d) child care institutions,
- (e) homes for unmarried mothers, and
- (f) any residential welfare institution the primary purpose of which is to provide residents thereof with supervisory, personal or nursing care or to rehabilitate them socially,

the standards of which (except for the purposes of clause 5(1)(b)(i)(B) of the Act) are, in the opinion of the provincial authority, in accordance with the standards generally accepted in the province for residential welfare institutions of that kind.

*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, S.C. 1976-77, c. 10*

**27. . . .**

(8) In this Part, the “extended health care services program” with respect to a province is a program that consists of the following services, as more particularly defined in the regulations, provided for residents of the province, namely,

- (a) nursing home intermediate care service;
- (b) adult residential care service;
- (c) converted mental hospitals;
- (d) home care service; and
- (e) ambulatory health care service.

*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977, SOR/78-587*

24. (1) For the purposes of this section,

. . . .

“institution” means

- (a) in the case of a service other than converted mental hospitals, a facility or portion of

- a) les foyers de vieillards,
- b) les maisons de repos,
- c) les auberges pour les indigents ambulants,
- d) les établissements de soins pour enfants,
- e) les foyers pour mères célibataires, et
- f) tout établissement de bien-être social dont le principal objet est de fournir à ses résidents des soins personnels ou infirmiers ou de les réadapter socialement,

dont les normes (sauf aux fins de la disposition 5(1)(b)(i)(B) de la Loi) sont, de l’avis de l’autorité provinciale, conformes aux normes généralement agréées dans la province relativement aux établissements de bien-être social de ce genre.

*Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, L.C. 1976-77, ch. 10*

**27. . . .**

(8) Dans la présente Partie, « programme des services complémentaires de santé », en ce qui concerne une province, est un programme qui comprend les services suivants, plus particulièrement définis par les règlements, offerts à tous les résidents de cette province, à savoir :

- a) soins intermédiaires en maison de repos;
- b) soins en établissement pour adultes;
- c) hôpitaux psychiatriques convertis;
- d) soins à domicile;
- e) soins ambulatoires.

*Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, DORS/78-587*

24. (1) Aux fins du présent article,

. . . .

« établissement » désigne

- a) dans le cas d’un service autre que celui en hôpitaux psychiatriques convertis, un établissement ou

a facility that qualifies as a home for special care under section 8 of the *Canada Assistance Plan Regulations* . . .

(2) . . .

(b) “adult residential care service” means a service provided in an institution in respect of adults consisting of

(i) personal and supervisory care according to the individual requirements of residents of the institution,

(ii) assistance with the activities of daily living and social, recreational and other related services to meet the psycho-social needs of the residents of the institution,

(iii) services required in the operation of the institution, and

(iv) the provision of room and board to the extent of the total monthly cost or part thereof except for an amount calculated by subtracting, for each recipient of the service,

(A) the total monthly amount or part thereof that is payable to the recipient of the service under any Acts of the province for comforts allowances, clothing, drugs and biologicals, services required in the provision of drugs and biologicals and medical and surgical goods and services and that is shareable under the *Canada Assistance Plan*,

from

(B) an amount equal to the total monthly amount or part thereof of the old age security pension and maximum supplement payable to a beneficiary under the *Old Age Security Act*, who is not a married person;

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Chamberland, Gagnon, Québec.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Ottawa.*

une partie d’un établissement qui répond à la définition d’un foyer de soins spéciaux en vertu de l’article 8 du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada* . . .

(2) . . .

b) « soins en établissement pour adultes » désigne un service dispensé par un établissement pour adultes et comprenant

(i) les soins personnels et de surveillance selon les besoins des résidents de l’établissement,

(ii) l’aide dispensée aux résidents de l’établissement pour leur permettre d’accomplir des activités courantes, des activités récréatives et sociales, et d’autres services connexes pour satisfaire à leurs besoins psycho-sociaux,

(iii) les services nécessaires à l’exploitation de l’établissement, et

(iv) les repas et le logement jusqu’à concurrence du montant mensuel total ou partiel, sauf pour un montant obtenu en soustrayant, pour chaque bénéficiaire du service,

(A) le montant mensuel total ou partiel qui est exigible par le bénéficiaire du service en vertu des lois de la province au titre d’indemnités de confort, de l’habillement, des médicaments et des produits biologiques, des services nécessaires à la fourniture de médicaments et de produits biologiques et des biens et services médicaux et chirurgicaux, et qui est assujéti au partage des frais en vertu du *Régime d’assistance publique du Canada*,

d’un

(B) montant égal au montant mensuel total ou partiel de la pension de vieillesse et du montant maximal du supplément exigible par le bénéficiaire, qui n’est pas marié, en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*;

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l’appelant : Chamberland, Gagnon, Québec.*

*Procureur de l’intimée : Procureur général du Canada, Ottawa.*