

**The Minister of Finance of Canada, the Minister of National Health and Welfare of Canada and the Attorney General of Canada** *Appellants*

v.

**Robert James Finlay** *Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta and the National Anti-Poverty Organization** *Interveners*

INDEXED AS: FINLAY v. CANADA (MINISTER OF FINANCE)

File No.: 22162.

\*1992: March 23.

\*Present: Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.

\*\*Rehearing: 1993: January 28; 1993: March 25.

\*\*Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Social welfare — Social assistance — Overpayments — Manitoba making deductions from social assistance payments in order to recover overpayments — Provinces required to “take into account the basic requirements” of persons in need in order to be eligible for federal cost sharing — Whether deductions violate Canada Assistance Plan or agreement between Manitoba and federal government — Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1, s. 6(2)(a), (b) — Social Allowances Act, R.S.M. 1987, c. S160, s. 20(3).*

*Social welfare — Social assistance — Rates — Manitoba allowing municipalities to set own rates of assistance — Whether practice violates Canada Assistance*

**Le ministre des Finances du Canada, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada et le procureur général du Canada** *Appellants*

c.

**Robert James Finlay** *Intimé*

et

**Le procureur général du Québec, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta et l'Organisation nationale anti-pauvreté** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: FINLAY c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES)

N° du greffe: 22162.

\*1992: 23 mars.

\*Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson.

\*\*Nouvelle audition: 1993: 28 janvier; 1993: 25 mars.

\*\*Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Bien-être social — Aide sociale — Paiements en trop — Retenues effectuées par le Manitoba sur des paiements d'aide sociale afin de récupérer des sommes versées en trop — Provinces tenues de fournir une aide qui soit «compatible» avec les «besoins fondamentaux» des personnes nécessiteuses pour avoir droit au partage des frais par le gouvernement fédéral — Les retenues contreviennent-elles au Régime d'assistance publique du Canada ou à l'accord intervenu entre le Manitoba et le gouvernement fédéral? — Régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1, art. 6(2)a), b) — Loi sur l'aide sociale, L.R.M. 1987, ch. S160, art. 20(3).*

*Bien-être social — Aide sociale — Taux — Manitoba permettant aux municipalités de fixer leurs propres taux d'assistance — Cette pratique contrevient-elle au*

*Plan — Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1, s. 4.*

Respondent, who suffers from permanent disabilities, receives social assistance from the Manitoba government. The province began making deductions from his assistance payments to permit recovery of overpayments it had made. Respondent brought an action, as a public interest litigant, seeking a declaration that the federal contribution payments to the Manitoba social assistance scheme under the *Canada Assistance Plan* (CAP) are illegal so long as the *Manitoba Social Allowances Act* (SAA) continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements or so long as Manitoba permits its municipalities to establish their own rates of assistance. CAP requires a province to provide financial assistance in an amount or manner that “takes into account the basic requirements” of a person in need in order to be eligible for federal contribution. The trial judge found that Manitoba’s scheme for deductions for overpayments violated CAP, but that CAP did not prohibit municipalities from setting social assistance rates. The Federal Court of Appeal concluded that Manitoba was breaching CAP on both grounds. This appeal is to determine (1) whether deductions from an individual’s social assistance to permit recovery of overpayments violate CAP or the agreement between Manitoba and the federal government made pursuant to CAP; and (2) whether Manitoba’s practice of permitting municipalities to establish their own rates of social assistance independent of provincial scrutiny violates CAP.

*Held* (La Forest, L’Heureux-Dubé, Cory and McLachlin JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

(1) *Recovery of Overpayments*

*Per* Lamer C.J. and Sopinka, Gonthier, Iacobucci and Major JJ.: Given the nature and objects of CAP, which is a spending statute, the conditions attached to the federal government’s contribution are not designed to dictate the precise terms of the provincial legislation, but rather to promote legislation which achieves substantial compliance with the objectives of CAP. Section 6(2)(a), in requiring the province to “take into account” the basic requirements of a person in need, requires assis-

*Régime d’assistance publique du Canada? — Régime d’assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1, art. 4.*

L’intimé, atteint d’une incapacité permanente, reçoit une allocation d’aide sociale du gouvernement manitobain. La province a commencé à effectuer sur cette allocation des retenues visant à récupérer des sommes qu’elle avait versées en trop. L’intimé a intenté, à titre de partie ayant qualité pour agir dans l’intérêt public, une action en vue d’obtenir un jugement déclarant que la contribution fédérale au régime d’aide sociale du Manitoba, faite conformément au *Régime d’assistance publique du Canada* (RAPC), sera illégale tant que la *Loi sur l’aide sociale* du Manitoba continuera à autoriser des retenues qui rendent l’allocation d’une personne insuffisante pour combler ses besoins fondamentaux ou tant que le Manitoba permettra à ses municipalités de fixer leurs propres taux d’assistance. Aux termes du RAPC, pour avoir droit à la contribution fédérale, une province doit fournir l’aide financière dans une mesure ou d’une manière «compatibles avec [les] besoins fondamentaux» de la personne nécessiteuse. Le juge de première instance a conclu que le régime manitobain prévoyant des retenues aux fins de recouvrer les paiements en trop violait le RAPC, mais que le RAPC n’interdisait pas la fixation de taux d’aide sociale par les municipalités. La Cour d’appel fédérale a conclu que le Manitoba violait le RAPC dans les deux cas. Le présent pourvoi vise à déterminer (1) si les retenues effectuées sur l’allocation d’aide sociale d’une personne afin de récupérer des sommes versées en trop contreviennent au RAPC ou à l’accord intervenu entre le Manitoba et le gouvernement fédéral conformément au RAPC, et (2) si la pratique qui consiste, au Manitoba, à permettre aux municipalités de fixer leurs propres taux d’aide sociale sans assujettissement à un contrôle provincial contrevient au RAPC.

*Arrêt* (les juges La Forest, L’Heureux-Dubé, Cory et McLachlin sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

(1) *Le recouvrement des paiements en trop*

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka, Gonthier, Iacobucci et Major: Compte tenu de la nature et des objets du RAPC, qui est une loi qui autorise l’engagement de dépenses, les conditions dont est assortie la contribution du gouvernement fédéral visent non pas à dicter les termes précis de la législation provinciale, mais plutôt à promouvoir les mesures législatives qui permettent de respecter, pour l’essentiel, les objectifs du RAPC. En exigeant que la province tienne compte

tance to be provided in an amount that is compatible with an individual's basic requirements, and thus requires something more than mere "consideration" of those requirements, but it does not require a province to provide an amount of assistance that "fulfils" or "equals" basic requirements for each payment period. The words used do not suggest such a rigid requirement, and some flexibility in the standard imposed on the provinces is to be expected having regard to the context of CAP. In s. 6(2)(b), the words "take into account" have a different meaning and indicate that a province must consider the factors listed in determining who is a person in need and how much assistance should be provided.

Under the SAA and *Social Allowances Regulation*, Manitoba provides an allowance for "basic necessities", which essentially correspond to the "basic requirements" in CAP, but also provides, in s. 20(3) of the SAA, for deductions to be made from this basic amount to permit the recovery of overpayments. The effect of this provision is to allow for the gradual recovery of an amount that should not have been paid out in the first place. Once that recovery is completed the individual will have received exactly that to which he or she is entitled, if the payments over the entire duration are considered, and will thus have received an amount consistent with basic requirements. Such provision for the recovery of overpayments is foreseen in CAP and the Regulations thereunder, and the Manitoba plan for preventing and recovering overpayments has received federal approval. Section 20(3) of the SAA, added in 1980, specifically limits deductions to recover overpayments to amounts that "would not cause undue hardship to the recipient", and there remains a right of appeal under s. 9, including the ground of appeal that the amount of social allowance or municipal assistance granted is insufficient to meet the individual's needs. Deductions from an individual's social assistance to permit recovery of overpayments therefore do not violate CAP or the agreement between Manitoba and the federal government.

*Per L'Heureux-Dubé, Cory and McLachlin JJ.* (dissenting): In order to be eligible for federal contribution to the costs of social assistance, the provinces must have in place a scheme which provides for the basic require-

(«take(s) into account») des besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse, l'al. 6(2)a exige que le montant de l'aide fournie soit compatible avec les besoins fondamentaux d'une personne et requiert donc quelque chose de plus que la simple «considération» de ces besoins. Il n'exige toutefois pas d'une province qu'elle fournisse un montant d'aide qui «comble» les besoins fondamentaux ou qui soit «équivalent» à ceux-ci pour chaque période de paiement. Les termes employés ne laissent pas entrevoir une exigence aussi stricte et il faut s'attendre à une certaine souplesse quant à la norme imposée aux provinces, compte tenu du contexte du RAPC. À l'alinéa 6(2)b, l'expression «tiendra compte» a un sens différent et indique qu'une province doit considérer les facteurs énumérés pour déterminer qui est une personne nécessiteuse et quel montant d'aide devrait lui être fourni.

Suivant la *Loi sur l'aide sociale* et le *Règlement sur l'aide sociale*, le Manitoba verse des allocations pour les «besoins essentiels», lesquels correspondent essentiellement aux «besoins fondamentaux» du RAPC, mais il prévoit aussi, au par. 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale*, des retenues sur ce montant de base afin de permettre le recouvrement des sommes versées en trop. Cette disposition a pour effet de permettre le recouvrement progressif d'une somme qui n'aurait jamais dû être versée. Lorsque les sommes versées en trop auront été récupérées au complet, la personne en question aura reçu exactement ce à quoi elle avait droit, si on considère les paiements qui lui auront été faits pendant toute la période visée, et elle aura donc touché une somme correspondant à ses besoins fondamentaux. Le RAPC et son règlement d'application prévoient un tel recouvrement des sommes versées en trop et à en recouvrer le montant, le cas échéant, a reçu l'approbation fédérale. Le paragraphe 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale*, ajouté en 1980, limite expressément à un montant qui «ne causera pas un préjudice injustifié au bénéficiaire» les retenues destinées à recouvrer les sommes versées en trop, et le droit d'appel prévu à l'art. 9 subsiste, y compris le moyen d'appel selon lequel le montant d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale accordé n'est pas suffisant pour subvenir aux besoins de la personne en question. Les retenues effectuées sur l'allocation d'aide sociale d'une personne afin de recouvrer des sommes versées en trop ne violent donc ni le RAPC ni l'accord intervenu entre le Manitoba et le gouvernement fédéral.

*Les juges L'Heureux-Dubé, Cory et McLachlin* (dissidents): Pour avoir droit à une contribution fédérale aux frais de l'aide sociale, les provinces doivent avoir mis en place un régime qui pourvoit aux besoins fondamentaux

ments of the person in need. Other benefits are not required as a condition of federal assistance, but will be subject to cost sharing if undertaken. Section 6(2)(a) of CAP requires that the province "take into account" the basic requirements of the person in need. The French version of the provision makes it clear that the province is not merely obliged to consider or "look at" the person's basic requirements in determining what it will pay, but must provide a sum "compatible" with them. Section 6(2)(b) is broader in scope, referring to "budgetary requirements" rather than the narrower concept of "basic requirements". Its purpose is to ensure that in determining who is a person in need and in fixing the amount of the payment, the needs and means of the recipient are taken into account. The Parliamentary debates relating to the adoption of CAP support the conclusion that s. 6(2)(a) was intended to ensure that the provinces meet the "basic requirements" of persons in need. They indicate that s. 6(2)(a) sets the minimum level of assistance, while s. 6(2)(b) provides that eligibility for that assistance shall be determined by a needs test. An interpretation which ensures that at least the basic requirements of the person in need are satisfied also complies with the principle that when faced with general language or contending interpretations arising from ambiguity in statutory language, a court should adopt an interpretation which best assures adequacy of assistance.

The deductions for overpayment made by Manitoba violate the minimum requirements of CAP for federal contribution. The Manitoba allowance for basic necessities includes food, clothing, personal needs, household supplies, shelter, utilities and fuel. This list corresponds exactly to the "basic requirements" in CAP. Any deduction from the amount allotted to provide for these items would therefore result in payments below the minimum level specified by CAP. While the Manitoba allowance also provides for certain items beyond the "basic requirements", it is clear that they would be provided only in unusual circumstances and that none of them would enhance the recipient's spending position, since they are all destined to reimburse third parties. Since recipients of social assistance in Manitoba thus never personally receive more than their basic requirements, any deduction will necessarily deprive them of a portion of their basic requirements, unless they have some other source of funds. On the evidence, the respondent in this case did not have another source of funds, with the

des personnes nécessiteuses. D'autres services ne sont pas requis comme condition de l'aide fédérale, mais feront l'objet d'un partage des frais s'ils sont fournis. La version anglaise de l'al. 6(2)(a) du RAPC exige que la province tienne compte («take(s) into account») des besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse. La version française précise clairement que la province n'est pas seulement tenue de considérer ou d'«envisager» les besoins fondamentaux de la personne en déterminant le montant qu'elle versera, mais elle doit fournir un montant «compatible» avec ces besoins. De portée plus large, l'al. 6(2)(b) parle des «besoins matériels» plutôt que du concept plus restreint des «besoins fondamentaux». Il vise à assurer que les besoins et les moyens du bénéficiaire soient pris en considération pour déterminer qui est une personne nécessiteuse et fixer le montant du paiement. Les débats parlementaires relatifs à l'adoption du RAPC appuient la conclusion que l'al. 6(2)(a) était destiné à assurer que les provinces satisfassent les «besoins fondamentaux» des personnes nécessiteuses. Il s'en dégage que l'al. 6(2)(a) fixe le niveau minimum d'assistance publique tandis que l'al. 6(2)(b) prévoit le recours à une évaluation des besoins pour déterminer qui a droit à cette assistance. Une interprétation qui garantit que seront satisfaits au moins les besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses est également conforme au principe selon lequel un tribunal, face à des termes généraux ou à des interprétations contradictoires résultant d'ambiguïtés dans un texte législatif, doit adopter l'interprétation la plus propre à assurer une assistance publique convenable.

Les retenues au titre des paiements en trop effectuées par le Manitoba violent les conditions minimales du RAPC pour qu'il y ait contribution fédérale. Au Manitoba, l'allocation pour besoins fondamentaux comprend la nourriture, le vêtement, les services répondant aux besoins personnels, les fournitures ménagères, le logement, les services d'utilité publique et le combustible. Cette liste correspond exactement aux «besoins fondamentaux» énumérés dans le RAPC. La retenue d'une somme quelconque sur l'allocation destinée à pourvoir à ces besoins entraînerait donc des paiements inférieurs au niveau minimal prescrit par le RAPC. Même si l'allocation manitobaine englobe également certains services qui vont au-delà des «besoins fondamentaux», il est évident qu'ils ne seraient fournis que dans des circonstances exceptionnelles et qu'ils n'entraîneraient aucune augmentation du pouvoir d'achat du bénéficiaire puisqu'il s'agit dans chaque cas de paiements destinés à rembourser des tierces parties. Comme les assistés sociaux du Manitoba ne touchent ainsi jamais person-

result that the deductions deprived him of the basic necessities of life.

*Per La Forest J. (dissenting):* McLachlin J.'s reasons on the first issue were agreed with, apart from her reliance on the legislative debates, on which no opinion was expressed.

## (2) *Setting of Rates by Municipalities*

*Per Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Iacobucci and Major JJ.:* There is nothing in CAP or the agreement between Manitoba and the federal government that requires the rates of assistance to be set by the provincial authority rather than municipalities. The role identified in CAP for the province or provincial authority is to establish the applicable criteria for the provision of assistance; nowhere does CAP require that the actual dollar rates for assistance be set by the provincial authority. This is consistent with the fact that such rates may legitimately vary significantly among municipalities in accordance with local conditions and in different localities in a municipality. Pursuant to s. 4 of CAP, the agreement with a province may provide for payment with respect to assistance provided by a provincially approved agency, and representatives of the various municipalities are listed in Schedule B to the Manitoba agreement as provincially approved agencies. It is thus sufficient if the province has established appropriate criteria which conform with CAP for the identification of persons in need and the determination of the amount of assistance to be provided, and Manitoba has done this in *The Municipal Act*.

*Per Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Cory and McLachlin JJ.:* CAP permits rates for social assistance to be set by the municipalities. Provided that the province establishes the test for a "person in need", as Manitoba has done in *The Municipal Act*, the applica-

nellement davantage que le montant correspondant à leurs besoins fondamentaux, il s'ensuit que toute retenue sur ce montant les privera nécessairement d'une partie de ce qu'il leur faut pour subvenir à ces besoins, à moins qu'ils ne disposent d'une autre source de fonds. D'après la preuve, l'intimé en l'espèce n'en disposait pas, si bien que les retenues l'empêchaient de subvenir à ses besoins essentiels.

*Le juge La Forest (dissent):* L'opinion du juge McLachlin sur la première question est acceptée, sauf en ce qui a trait à son utilisation des débats législatifs, sur laquelle aucune opinion n'est exprimée.

## (2) *La fixation des taux par les municipalités*

*Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Iacobucci et Major:* Rien dans le RAPC ou dans l'accord entre le Manitoba et le gouvernement fédéral n'exige que les taux d'assistance soient fixés par l'autorité provinciale plutôt que par les municipalités. Aux termes du RAPC, le rôle de la province ou de l'autorité provinciale consiste à établir les critères applicables à la prestation d'assistance; il n'y a rien dans le RAPC qui exige que les montants réels de l'assistance soient fixés par l'autorité provinciale. Cela cadre avec le fait que ces montants peuvent légitimement varier sensiblement d'une municipalité à l'autre et d'un endroit à l'autre dans une municipalité, suivant les conditions locales. Conformément à l'art. 4 du RAPC, l'accord conclu avec une province peut prévoir le paiement de contributions à l'égard de l'assistance fournie par un organisme approuvé par la province, et les représentants des diverses municipalités sont inscrits à l'annexe B de l'accord conclu avec le Manitoba à titre d'organismes approuvés par la province. Il suffit donc que la province ait établi des critères appropriés, conformes au RAPC, pour l'identification des personnes nécessiteuses et pour la détermination du montant de l'assistance à fournir, et c'est ce qu'a fait le Manitoba dans la *Loi sur les municipalités*.

*Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Cory et McLachlin:* Le RAPC permet que les taux d'aide sociale soient fixés par les municipalités. Pourvu qu'elle établisse le critère applicable pour déterminer qui est une «personne nécessiteuse», comme

tion of that test may be left to its delegates, the municipalities.

### Cases Cited

By Sopinka J.

**Referred to:** *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607.

By McLachlin J. (dissenting)

*Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *R. v. Sullivan*, [1991] 1 S.C.R. 489; *R. v. Mailloux*, [1988] 2 S.C.R. 1029; *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *Kerr v. Metropolitan Toronto (Department of Social Services, General Manager)* (1991), 4 O.R. (3d) 430; *Damon v. Secretary of Health, Education and Welfare*, 557 F.2d 31 (1977); *Brown v. Bates*, 363 F. Supp. 897 (1973).

### Statutes and Regulations Cited

*Canada Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1, ss. 1, 2, 3, 4, 6(1)(a), (2)(a), (b), 7.  
*Canada Assistance Plan Regulations*, C.R.C. 1978, c. 382, ss. 2(2), 3(b).  
*Municipal Act*, R.S.M. 1988, c. M225, ss. 449, 450(1), 451(1), (4), 452.  
*Social Allowances Act*, R.S.M. 1987, c. S160, ss. 1, 2, 3, 4, 6, 7(1), (2), 9(1), (3), 20(1), (3).  
*Social Allowances Regulation*, S160-404/88R, s. 5, Sch. A.  
*Social Services Administration Act*, R.S.M. 1987, c. S165.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 790, 71 D.L.R. (4th) 422, 115 N.R. 321, affirming a declaration by the Federal Court, Trial Division (1989), 57 D.L.R. (4th) 211, 25 F.T.R. 45, that federal contribution payments to the Manitoba social assistance scheme are illegal. Appeal allowed, La Forest, L'Heureux-Dubé, Cory and McLachlin JJ. dissenting.

l'a fait le Manitoba dans la *Loi sur les municipalités*, la province peut laisser à ses déléguées, les municipalités, le soin d'appliquer ce critère.

### a Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

**Arrêts mentionnés:** *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

Citée par le juge McLachlin (dissidente)

*Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *R. c. Sullivan*, [1991] 1 R.C.S. 489; *R. c. Mailloux*, [1988] 2 R.C.S. 1029; *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Kerr c. Metropolitan Toronto (Department of Social Services, General Manager)* (1991), 4 O.R. (3d) 430; *Damon c. Secretary of Health, Education and Welfare*, 557 F.2d 31 (1977); *Brown c. Bates*, 363 F. Supp. 897 (1973).

### Lois et règlements cités

*Loi sur l'administration des services sociaux*, L.R.M. 1987, ch. S165.  
*Loi sur l'aide sociale*, L.R.M. 1987, ch. S160, art. 1, 2, 3, 4, 6, 7(1), (2), 9(1), (3), 20(1), (3).  
*Loi sur les municipalités*, L.R.M. 1988, ch. M225, art. 449, 450(1), 451(1), (4), 452.  
*Régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-1, art. 1, 2, 3, 4, 6(1)(a), (2)(a), (b), 7.  
*Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, C.R.C. 1978, ch. 382, art. 2(2), 3(b).  
*Règlement sur l'aide sociale*, S160-404/88R, art. 5, ann. A.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 790, 71 D.L.R. (4th) 422, 115 N.R. 321, qui a confirmé un jugement de la Cour fédérale, Section de première instance (1989), 57 D.L.R. (4th) 211, 25 F.T.R. 45, déclarant illégale la contribution fédérale au régime d'aide sociale du Manitoba. Pourvoi accueilli, les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Cory et McLachlin sont dissidents.

*Eric A. Bowie, Q.C., Faye E. Campbell, Q.C., and Harry Gliner, for the appellants.*

*G. Patrick S. Riley and John A. Myers, for the respondent.*

*Louis Rochette and Dominique Rousseau, for the intervener the Attorney General of Quebec.*

*W. Glenn McFetridge, for the intervener the Attorney General of Manitoba.*

*Beverley Bauer, for the intervener the Attorney General for Alberta.*

*Arne Peltz, for the intervener the National Anti-Poverty Organization.*

The following are the reasons delivered by

LAMER C.J.—I concur in the reasons of Justice Sopinka. I also concur in the reasons of Justice McLachlin and of Justice Sopinka as regards the disposition of issue No. 2.

The following are the reasons delivered by

LA FOREST J. (dissenting)—I have had the advantage of reading the reasons of my colleagues, Justice Sopinka and Justice McLachlin. I agree with McLachlin J.'s disposition of issues 1(a) and (b) set forth in her reasons. This I do for the reasons she gives, apart from her reliance on the legislative debates, upon which I express no opinion. I also agree with her disposition of issue 2 for the reasons given by her and by Sopinka J.

I would therefore dispose of the appeal as she does except that I would award costs throughout on a party and party basis.

The reasons of L'Heureux-Dubé, Cory and McLachlin JJ. were delivered by

MCLACHLIN J. (dissenting)—This case raises the issue of whether provincial social assistance

*Eric A. Bowie, c.r., Faye E. Campbell, c.r., et Harry Gliner, pour les appelants.*

*G. Patrick S. Riley et John A. Myers, pour l'intimé.*

*Louis Rochette et Dominique Rousseau, pour l'intervenant le procureur général du Québec.*

*W. Glenn McFetridge, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.*

*Beverley Bauer, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.*

*Arne Peltz, pour l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté.*

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER—Je souscris aux motifs du juge Sopinka. Je souscris également aux motifs du juge McLachlin et du juge Sopinka pour ce qui est de trancher la deuxième question en litige.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE LA FOREST (dissident)—J'ai pris connaissance des motifs de mes collègues les juges Sopinka et McLachlin. Je suis d'accord avec la façon dont le juge McLachlin tranche les questions 1a) et b) énoncées dans ses motifs, et ce, pour les raisons qu'elle donne, sauf en ce qui a trait à son utilisation des débats législatifs, sur laquelle je n'exprime aucune opinion. Je suis également d'accord avec la façon dont elle tranche la deuxième question en litige, pour les raisons qu'elle-même et le juge Sopinka ont exposées.

En conséquence, je suis d'avis de statuer sur le pourvoi de la même manière qu'elle le fait, sauf que j'accorderais des dépens comme entre parties dans toutes les cours.

Version française des motifs des juges L'Heureux-Dubé, Cory et McLachlin rendus par

LE JUGE MCLACHLIN (dissidente)—Est soulevée en l'espèce la question de savoir si les régimes

schemes must provide the basic living requirements of persons on assistance in order to be eligible for cost-sharing grants from the federal government under the *Canada Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1 (formerly R.S.C. 1970, c. C-1) ("CAP"). The issue arises as a consequence of the Province of Manitoba's practice of making deductions from the basic living allowance of recipients in order to recapture alleged overpayments.

Mr. Finlay, a resident of Manitoba, qualifies for social assistance under the Manitoba scheme because of lifelong disabilities, including severe epilepsy, which render him unable to provide for himself. At the relevant time, his monthly social assistance allowance for food, clothing and personal needs was \$213.40; in addition he was entitled to a rent allowance (up to \$45.00 per month), utilities and fuel.

In February of 1974, Manitoba commenced making deductions from his assistance payments on account of alleged overpayments. The first overpayment, of \$207.70, related to shared accommodation; the second, \$109.00, was for moving costs; and the third, \$796.00, for proceeds of a business development grant. Mr. Finlay did not profit in the sense of gaining extra living expenses from these alleged overpayments. For example, the moving overpayment resulted from a demand by the province that he move because his apartment was too big. He complied. Because he cannot drive due to his medical condition, he hired someone to move him. He paid that person \$189.00. After he had moved and after the province had paid for the move, the province advised him that he was entitled to a maximum moving allowance of \$80.00. He was therefore deemed to have received an over-

provinciaux d'aide sociale doivent pourvoir aux besoins fondamentaux en matière de subsistance des assistés sociaux pour être admissibles à des subventions relatives au partage des frais versées par le gouvernement fédéral dans le cadre du *Régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-1 (auparavant S.R.C. 1970, ch. C-1) («RAPC»). Cette question se pose en raison de la pratique de la province du Manitoba consistant à effectuer sur l'allocation de subsistance de base des bénéficiaires des retenues afin de récupérer des sommes qui leur auraient été payées en trop.

Monsieur Finlay est un résident du Manitoba qui est admissible à l'aide sociale sous le régime manitobain parce que l'incapacité permanente dont il souffre, qui comprend une forme aiguë d'épilepsie, ne lui permet pas de travailler pour subvenir à ses besoins. À l'époque en cause, il touchait mensuellement 213,40 \$ à titre d'allocation d'aide sociale pour la nourriture, le vêtement et les services répondant aux besoins personnels. De plus, il avait droit à une allocation pour le loyer (jusqu'à concurrence de 45 \$ par mois), les services d'utilité publique et le combustible.

En février 1974, le Manitoba a commencé à retenir sur les paiements d'aide sociale de M. Finlay des montants à valoir sur les sommes qui lui auraient été versées en trop. La première de ces sommes, s'élevant à 207,70 \$, se rapportait à un logement partagé, la seconde, de l'ordre de 109 \$, était pour des frais de déménagement, et la troisième, soit 796 \$, résultait du paiement d'une subvention pour la mise sur pied d'une entreprise. Monsieur Finlay n'a tiré de ces prétendus paiements en trop aucun avantage sous forme d'argent supplémentaire pouvant être affecté à l'acquittement de ses frais de subsistance. Le paiement en trop relatif au déménagement, par exemple, venait de ce que la province lui avait demandé de quitter un appartement parce qu'il était trop grand. Monsieur Finlay a accédé à cette demande. Parce que son état de santé ne lui permet pas de conduire, il a engagé quelqu'un pour le déménagement, ce qui lui a coûté 189 \$. Après qu'il eut déménagé et que la province en eut payé les frais, cette dernière l'a informé qu'il n'avait droit qu'à une allocation



payment of social assistance in the sum of \$109.00.

The province proceeded to attempt to recover the overpayments by making deductions of 5 per cent from Mr. Finlay's basic living allowance. Mr. Finlay was told that this would go on for ten years, until the overpayments had been recouped. As a consequence of the deductions, Mr. Finlay was left with less money than he needed to live. In order to make ends meet, he did not eat three days a month. He lost sixty pounds. At this point the deductions stopped, presumably on compassionate grounds.

Mr. Finlay attempted to appeal the deductions under the appeal process provided under the Manitoba *Social Allowances Act*, R.S.M. 1987, c. S160. He was unsuccessful. He then brought these proceedings, seeking, *inter alia*, a declaration that Manitoba's conduct of making deductions from what it has determined were the basic requirements of recipients violates the *Canada Assistance Plan*.

Mr. Finlay's situation is not unique. The evidence presented at the trial in 1987 established that similar deductions were being made from 11 per cent of Manitoba welfare recipients, or about 5,000 people. The province did not suggest on the hearing before us that the situation has improved.

### The Issues

The appeal raises the following issues:

1. Does the deduction of money for overpayments violate CAP and the agreement between the federal government and Manitoba made pursuant to CAP?

(a) Does CAP (and the agreement made pursuant to it) require that a province provide a minimum standard of social assistance bene-

maximale de 80 \$ au titre du déménagement. Il était donc réputé avoir touché un paiement en trop d'aide sociale de 109 \$.

La province a tenté de récupérer les sommes versées en trop en retenant 5 pour 100 du montant de l'allocation de subsistance de base de M. Finlay, à qui on a fait savoir que cela se poursuivrait pendant dix ans, soit jusqu'au recouvrement intégral des sommes en question. Par suite de ces retenues, M. Finlay se retrouvait avec une somme d'argent moindre que celle dont il avait besoin pour vivre. Pour joindre les deux bouts, il se passait de nourriture trois jours par mois. Il a maigri de soixante livres. C'est alors que les retenues ont cessé, vraisemblablement pour des motifs de compassion.

Monsieur Finlay a tenté en vain d'en appeler de ces retenues au moyen de la procédure d'appel prévue par la *Loi sur l'aide sociale* du Manitoba, L.R.M. 1987, ch. S160. Il a ensuite engagé les présentes procédures afin d'obtenir, notamment, un jugement déclarant que le Manitoba viole le *Régime d'assistance publique du Canada* en effectuant des retenues sur les sommes qui, selon sa propre décision, correspondent aux besoins fondamentaux des bénéficiaires.

La situation de M. Finlay n'a rien d'exceptionnel. Il ressort de la preuve produite au cours du procès en 1987 que des retenues semblables se faisaient dans le cas de 11 pour 100 des bénéficiaires d'aide sociale au Manitoba, soit environ 5 000 personnes. La province n'a pas laissé entendre devant nous que la situation s'est améliorée.

### Les questions en litige

Le pourvoi soulève les questions suivantes:

1. La retenue des sommes versées en trop contrevient-elle au RAPC et à l'accord intervenu entre le gouvernement fédéral et le Manitoba conformément au RAPC?

a) Le RAPC (et l'accord conclu conformément à celui-ci) oblige-t-il une province à fournir un niveau minimal d'allocations

fits equivalent to the basic requirements of the person in need?

(b) If the answer to (a) is yes, do the deductions at issue in this case violate the minimum standard of social assistance required by CAP? <sup>a</sup>

2. Does the practice in Manitoba of permitting municipalities to establish their own rates of social assistance independent of provincial scrutiny violate CAP? <sup>b</sup>

### The Scheme

The Canada Assistance Plan is one of a number of plans in force in Canada by which the federal government contributes to the cost of services provided by the provinces. Adopted in 1966, CAP provides for contribution by the federal government to provincial social assistance and welfare services for persons in need. The plan sets out the conditions for obtaining federal assistance and by s. 4 authorizes the Minister of National Health and Welfare to enter into agreements with the provinces in respect of federal contributions. An agreement was made with Manitoba March 20, 1967. <sup>c</sup>

The relevant provisions of CAP are as follows:

An 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 <sup>d</sup>

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; <sup>e</sup>

THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows: <sup>f</sup>

d'aide sociale équivalant aux besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse?

b) Si la réponse à la question a) est affirmative, les retenues présentement en cause violent-elles la norme minimale d'aide sociale prescrite par le RAPC?

2. La pratique qui consiste, au Manitoba, à permettre aux municipalités de fixer leurs propres taux d'aide sociale sans assujettissement à un contrôle provincial, contrevient-elle au RAPC?

### Le régime

Le Régime d'assistance publique du Canada figure parmi un certain nombre de régimes en vigueur au Canada en vertu desquels le gouvernement fédéral contribue aux frais de services fournis par les provinces. Adopté en 1966, le RAPC prévoit la contribution par le gouvernement fédéral à l'assistance publique et aux services de protection sociale offerts par la province aux personnes nécessiteuses. Le régime énonce les conditions à remplir pour obtenir l'aide fédérale et autorise, à l'art. 4, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à conclure avec les provinces des accords relatifs aux contributions fédérales. Un tel accord est intervenu avec le Manitoba le 20 mars 1967. <sup>g</sup>

Les dispositions pertinentes du RAPC sont les suivantes:

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

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; <sup>h</sup>

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte: <sup>i</sup>

## SHORT TITLE

## TITRE ABRÉGÉ

1. This Act may be cited as the *Canada Assistance Plan*.

1. *Régime d'assistance publique du Canada.*

## INTERPRETATION

## DÉFINITIONS

2. In this Act,

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

“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:

«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”),

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

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) care in a home for special care,

c) les soins dans un foyer de soins spéciaux;

(d) travel and transportation,

d) les déplacements et moyens de transport;

(e) funerals and burials,

e) les obsèques et enterrements;

(f) health care services,

f) les services de santé;

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

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

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

“Minister” means the Minister of National Health and Welfare;

«autorité provinciale» Le ministre provincial ou une autorité ou un organisme autre spécifié par la province dans un accord conclu en vertu de l'article 4 comme chargé de l'application de la législation provinciale.

“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

«législation provinciale» Les lois provinciales qui prévoient à des conditions compatibles avec les dispositions de la présente loi et des règlements:

a) soit l'assistance publique;

requirements of that person and the income and resources 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;

"prescribed" means prescribed by regulation;

"provincial authority" means the provincial Minister or other official or body specified by the province in an agreement entered into under section 4 as being charged with the administration of the provincial law;

"provincial law" means the Acts of the legislature of a province that provide for

(a) assistance, or

(b) welfare services in the province,

under conditions consistent with the provisions of this Act and the regulations, and includes any regulations made under those Acts;

"provincially approved agency" means any department of government, person or agency, including a private non-profit agency, that is authorized by or under the provincial law or by the provincial authority to accept applications for assistance, determine eligibility for assistance, provide or pay assistance or provide welfare services and that is listed in a schedule to an agreement under section 4;

b) soit des services de protection sociale dans la province.

Est visé par la présente définition tout règlement pris en vertu de ces lois.

«ministre» Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

«organisme approuvé par la province» Tout ministère gouvernemental, toute personne ou tout organisme, y compris un organisme privé sans but lucratif, que la législation ou l'autorité provinciale autorise à accepter des demandes d'assistance publique, à déterminer l'admissibilité à une telle assistance, à fournir ou à payer cette assistance ou à fournir des services 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 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.

## PART I

GENERAL ASSISTANCE AND  
WELFARE SERVICES*Interpretation*

3. In this Part,

“agreement” means an agreement made under section 4;

“contribution” means an amount payable by Canada under an agreement.

*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.

*Terms of Agreement*

6. . . .

(2) An agreement shall provide that the province

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

(b) will, in determining whether a person is a person described in paragraph (a) and the assistance to be provided to that person, take into account the budgetary requirements of that person and the income and resources available to that person to meet those requirements;

(c) will continue, as may be necessary and expedient, the development and extension of welfare services in the province;

## PARTIE I

ASSISTANCE GÉNÉRALE ET SERVICES  
DE PROTECTION SOCIALE*Définitions*

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«accord» Accord conclu en vertu de l'article 4.

«contribution» Montant payable par le Canada en vertu d'un accord.

*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.

*Modalités des accords*

6. . . .

(2) Un accord doit prévoir que la province:

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

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

c) continuera, selon les nécessités et l'occasion, l'amélioration et l'élargissement des services de protection sociale dans la province;

(d) will not require a period of residence in the province as a condition of eligibility for assistance or for the receipt or continued receipt thereof;

(e) will ensure the provision by law, not later than one year from the effective date of the agreement, of a procedure for appeals from decisions of provincially approved agencies with respect to applications for assistance or the granting or providing of assistance by persons directly affected by those decisions;

(f) will ensure the maintenance and availability, for examination and audit by the Minister or any person designated by him, of such records and accounts respecting the provision of assistance and welfare services in the province as the agreement or the regulations may require; and

(g) will provide the Minister with copies of all Acts of the legislature of the province referred to in the definition "provincial law" in section 2 and of all regulations made under those Acts.

d) n'exigera pas de délai de résidence dans la province comme condition d'admissibilité à l'assistance publique ou à la réception initiale ou continue de prestations;

e) veillera, dans le délai d'un à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord, à prendre des dispositions législatives établissant une procédure d'appel des décisions prises par les organismes approuvés par la province relativement aux demandes d'assistance publique ou à l'octroi ou à la fourniture de cette assistance, par des personnes directement visées par ces décisions;

f) fera tenir et maintenir disponibles pour examen et vérification, par le ministre ou toute personne qu'il a désignée, les registres et comptes relatifs à la fourniture de l'assistance publique et des services de protection sociale dans la province dont l'accord ou les règlements peuvent exiger la tenue;

g) fournira au ministre des exemplaires de toutes les lois provinciales mentionnées dans la définition de «législation provinciale» à l'article 2 et de tous les règlements pris en vertu de ces lois.

#### *Payment of Contributions*

7. Contributions or advances on account thereof shall be paid, upon the certificate of the Minister, out of the Consolidated Revenue Fund at such times and in such manner as may be prescribed, but all such payments are subject to the conditions specified in this Part and in the regulations and to the observance of the agreements and undertakings contained in an agreement.

The relevant provisions of the 1967 Agreement are as follows:

#### 2. The Province agrees

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

(b) in determining whether a person is a person described in subclause (a) of this clause and the assistance to be provided to such person,

#### *Paiement des contributions*

7. Les contributions ou les avances sur ces contributions doivent, dès présentation du certificat du ministre, être payées sur le Trésor aux époques et de la manière réglementaires, mais tous ces paiements sont assujettis aux conditions spécifiées dans la présente partie et dans les règlements et à l'observation des conventions et des engagements contenus dans un accord.

Les dispositions pertinentes de l'accord de 1967 sont les suivantes:

#### [TRADUCTION] 2. La province convient

a) de fournir une aide financière ou une autre forme d'assistance publique à toute personne de la province du Manitoba qui est une personne nécessitaire visée au sous-alinéa 2g)(i) du Régime, ou à l'égard d'une telle personne, dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux;

b) pour ce qui est de décider si une personne est visée par l'alinéa a) et de déterminer l'assistance publique à fournir à cette personne,

(i) except prior to April 1st, 1967, to obtain from such person or from a responsible person on his behalf, an application for assistance in form and content satisfactory to the provincial authority, and

(ii) to take into account that person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet those requirements,

provided that

(iii) in taking into account that person's income and resources, The Province may determine the income and resources of that person on a daily, weekly, monthly or other periodic basis acceptable to the provincial authority but in calculating that income shall include as income the whole of any income maintenance payment;

Shortly after CAP's adoption, it was realized that the Plan did not allow the federal government to make contributions to the provinces with respect to overpayments to assistance or welfare recipients. In March 1971 the *Canada Assistance Plan Regulations* were amended to allow for federal cost sharing in respect of overpayments to persons subsequently found to be ineligible for all or part of such assistance. At the same time the amendments required the provinces to set up a scheme for recovery of overpayments. On November 24, 1971, the federal government approved the Manitoba plan for preventing and recovering overpayments on certain conditions. Manitoba subsequently informed Ottawa that the conditions had been fulfilled, and final federal approval was issued on February 29, 1972.

The relevant provisions of the *Canada Assistance Plan Regulations*, now C.R.C. 1978, c. 382, are as follows:

2. ...

(2) For the purposes of the Act and these Regulations,

(i) sauf avant le 1<sup>er</sup> avril 1967, d'obtenir de cette personne ou d'une personne autorisée à agir en son nom une demande d'assistance publique dont la forme et le contenu satisfieront l'autorité provinciale, et

(ii) de tenir compte de ses besoins matériels, et des revenus et ressources dont elle dispose pour les satisfaire,

à condition que

(iii) la province puisse déterminer les revenus et les ressources dont elle doit tenir compte sur une base quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ou sur une autre période que l'autorité provinciale juge acceptable; dans le calcul de ces revenus, elle doit cependant inclure la totalité des sommes versées au titre du maintien du revenu;

Peu après l'adoption du RAPC, on a constaté qu'il n'autorisait pas le gouvernement fédéral à verser des contributions aux provinces lorsque des bénéficiaires de l'assistance publique ou du bien-être social recevaient des paiements en trop. En mars 1971, le *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada* a été modifié de manière à permettre au gouvernement fédéral de partager les frais lorsque des sommes étaient versées en trop à des personnes jugées par la suite comme n'ayant pas droit à la totalité ou à une partie de cette assistance. Les modifications imposaient en même temps aux provinces l'obligation de constituer un régime de recouvrement des sommes payées en trop. Le 24 novembre 1971, le gouvernement fédéral a approuvé, sous réserve de certaines conditions, les mesures prises par le Manitoba pour empêcher que soient effectués de tels paiements et pour les recouvrer, le cas échéant. Le Manitoba, a, par la suite, informé le gouvernement fédéral que les conditions avaient été remplies et a reçu l'approbation finale de ce dernier le 29 février 1972.

Les dispositions pertinentes du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, C.R.C. 1978, ch. 382, sont les suivantes:

2. ...

(2) Aux fins de la Loi et du présent règlement,

“budgetary requirements” means the basic requirements of a person and his dependants, if any, and any other of the items and services described in paragraphs (b) to (h) of the definition “assistance” in section 2 of the Act that, in the opinion of the provincial authority, are essential to the health or well-being of that person and his dependants, if any;

“personal requirements” means items of a minor nature, other than the ordinary requirements of food, shelter, clothing, fuel, utilities and household supplies, that are necessary in day to day living to a person’s health or well-being, and, without limiting the generality of the foregoing, includes items relating to

- (a) personal care, cleanliness and grooming,
- (b) the observance of religious obligations, and
- (c) recreation;

*Expressions Defined for the Purposes of Particular Provisions of the Act*

3. For the purposes of

(b) paragraph 5(1)(a) of the Act, “cost to the province and to municipalities in the province” in a year means payments made in the year

- (i) by the province, and
- (ii) by municipalities in the province, and includes
- (iii) depreciation allowances, and
- (iv) payments by way of assistance provided by or at the request of a provincially approved agency to persons who were considered to be persons in need and who are subsequently found to have been ineligible for all or part of such assistance, where the provincially approved agency has implemented a plan to prevent any such payments and to recover any such payments and the plan is satisfactory to the Minister or a person designated by him . . . .

«besoins matériels» signifie les besoins fondamentaux d’un individu et des personnes à sa charge, s’il en est, et l’un quelconque des articles ou services décrits aux alinéas b) à h) de la définition «assistance publique» de l’article 2 de la Loi qui, de l’avis de l’autorité provinciale, sont essentiels à la santé et au bien-être de cet individu et de ces personnes, s’il en est;

«besoins personnels» signifie les articles de moindre importance, à l’exclusion des besoins ordinaires en matière de nourriture, de logement, de vêtement, de combustible, de services d’utilité publique et de fournitures ménagères, lesquels articles, dans la vie quotidienne, sont nécessaires à la santé et au bien-être d’une personne et qui, sans limiter la généralité de ce qui précède, ont trait, entre autres,

- a) aux soins personnels, à la propreté et à une mise soignée,
- b) à l’observance des devoirs religieux, et
- c) aux loisirs;

*Expressions définies aux fins de certaines dispositions de la Loi*

3. Aux fins de

b) l’alinéa 5(1)a) de la Loi, «frais encourus par la province et des municipalités de la province», au cours d’une année, désigne les paiements effectués, dans l’année,

- (i) par la province, et
- (ii) par des municipalités de la province, et comprend
- (iii) les déductions pour amortissement, et
- (iv) les paiements effectués à titre d’assistance fournie, par un organisme approuvé par la province ou à sa demande, à des personnes qui étaient considérées comme des personnes nécessiteuses et qui ont par la suite été jugées comme n’ayant pas droit à la totalité ou à une partie de cette assistance, lorsque l’organisme approuvé par la province a mis à exécution un plan pour empêcher que soient effectués de tels paiements et pour en recouvrer le montant, le cas échéant, et que le plan est jugé satisfaisant par le Ministre ou par une personne qu’il désigne . . .



In Manitoba, federally cost-shared payments to persons in need fall under two provincial statutes, *The Social Allowances Act* ("SAA") and *The Municipal Act*, R.S.M. 1988, c. M225. The SAA provides assistance to single-parent families, to persons with long-term medical disabilities and to persons who are generally unable to provide for themselves (in brief, it was said, to "unemployable persons"). *The Municipal Act* provides assistance to persons who are employable but have been unable to find employment, to persons with short-term disabilities, and to single parents who have been separated from marriage for less than 90 days.

In July 1980, the SAA was amended, adding s. 20(3), which authorizes the deduction of overpayments. However, such deductions were also made prior to this amendment pursuant to s. 9(1).

The relevant provisions of the SAA are as follows:

#### Definitions.

1 In this Act,

"basic necessities" means the things and services to which reference is made in section 2;

"cost of the basic necessities" or "cost of his basic necessities" means the cost, as established in the regulations, of those basic necessities with respect to which a regulation is made under section 6;

#### Provision of essential supplies services, and care.

2 Subject as herein provided, the Government of Manitoba and each of the several municipalities in the

Au Manitoba, les contributions relatives au partage des frais versées par le gouvernement fédéral aux personnes nécessiteuses relèvent de deux lois provinciales, à savoir la *Loi sur l'aide sociale* et la *Loi sur les municipalités*, L.R.M. 1988, ch. M225. La *Loi sur l'aide sociale* permet de venir en aide aux familles monoparentales, aux personnes atteintes d'une incapacité physique ou mentale de longue durée et aux personnes qui sont généralement incapables de subvenir à leurs besoins (en gros, a-t-on dit, aux «personnes inaptes au travail»). La *Loi sur les municipalités* permet de venir en aide aux personnes qui sont aptes au travail mais qui sont incapables d'en trouver, aux personnes atteintes d'une incapacité physique ou mentale de courte durée et aux parents seuls qui vivent séparés de leur conjoint depuis moins de 90 jours.

En juillet 1980, la *Loi sur l'aide sociale* a été modifiée par l'ajout du par. 20(3) qui autorise la retenue d'un montant pour le recouvrement des paiements en trop. Toutefois, des retenues avaient également été faites avant cette modification, conformément au par. 9(1).

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'aide sociale* sont les suivantes:

#### Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi:

«besoins essentiels» Les biens et les services visés à l'article 2.

«coût des besoins essentiels» Le coût, établi par les règlements, des besoins essentiels concernant lesquels un règlement a été pris en application de l'article 6.

#### Fourniture des provisions, services et soins essentiels

2 Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le gouvernement du Manitoba et chacune des

province may take such measures as are necessary for the purpose of ensuring that no resident of Manitoba, lacks

(a) such things, goods, and services as are essential to his health and well-being, including food, clothing, shelter, and essential surgical, medical, optical, dental, and other remedial treatment, care, and attention; and

(b) an adequate funeral upon his death.

#### Payment of monthly social allowance.

3 For the purpose mentioned in section 2 the government, through and at the discretion of, the director, may, out of the Consolidated Fund with moneys authorized by an Act of the Legislature to be so paid and applied, grant and pay to or for a recipient monthly or more frequently, an amount in money sufficient to pay the cost of the basic necessities of himself and his dependants.

#### Determination of amount.

4 The amount to be paid to or for any recipient under section 3, shall be determined after consideration of, and shall be based on the requirements in respect of, his basic necessities and those of his dependants, if he has dependants.

#### Establishment of cost of basic necessities.

6 The Lieutenant Governor in Council may, by regulation made by order in council, establish, for the purpose of this Act and as at the time of the making of the regulation, the cost of the several basic necessities or of those the cost of which should, in his opinion, be established from time to time.

#### Fixing of amount by director.

7(1) If he deems that an applicant should receive a social allowance, the director shall, in accordance with the regulations and subject to subsection (2), by his written order fix the amount of the social allowance that shall be paid to him.

#### Sufficient for basic necessities.

7(2) In accordance with the regulations, the director shall fix an amount that, in his opinion, will be sufficient

municipalités de la province peuvent prendre les mesures nécessaires dans le but d'assurer qu'il ne manque à aucun habitant du Manitoba:

a) les objets, biens et services essentiels à sa santé et à son bien-être, y compris la nourriture, les vêtements, l'hébergement, et les soins chirurgicaux, médicaux, dentaires et oculaires essentiels, ainsi que les autres traitements ou soins correctifs;

b) un service funéraire convenable à son décès.

#### Versement d'allocation d'aide sociale mensuelle

3 Aux fins mentionnées à l'article 2, le gouvernement peut, par l'intermédiaire du directeur et à la discrétion de celui-ci, sur le Trésor et avec les sommes approuvées à cette fin par une loi de la Législature, accorder ou verser à un bénéficiaire ou pour le compte de celui-ci, mensuellement ou à intervalles plus rapprochés, un montant d'argent suffisant pour couvrir le coût des besoins essentiels du bénéficiaire et des personnes à sa charge.

#### Calcul du montant

4 Le montant devant être versé à un bénéficiaire ou pour son compte en vertu de l'article 3 est calculé en tenant compte de ses besoins essentiels, et de ceux de ses personnes à charge, le cas échéant.

#### Détermination du coût des besoins essentiels

6 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement pris par décret, établir, aux fins de la présente loi et à compter de la date de la prise du règlement, le coût des divers besoins essentiels, ou de ceux parmi eux dont le coût devrait, de l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil, être établi à l'occasion.

#### Fixation du montant par le directeur

7(1) Lorsqu'il estime qu'un requérant devrait recevoir une allocation d'aide sociale, le directeur, conformément aux règlements et sous réserve du paragraphe (2), fixe par ordre écrit le montant de l'allocation d'aide sociale devant être accordée à cette personne.

#### Montant adéquat

7(2) Le directeur, conformément aux règlements, fixe un montant qui sera adéquat, à son avis, pour fournir

cient to provide the applicant with an income sufficient to pay the cost of his basic necessities.

au requérant un revenu suffisant pour défrayer le coût de ses besoins essentiels.

**Discontinuance, reduction, suspension or increase in allowance.** <sup>a</sup>

9(1) Where, on the basis of information received by the director, the director is of the opinion that the social allowance being paid to a recipient

- (a) should be discontinued; or
- (b) should be reduced; or
- (c) should be suspended; or
- (d) should be increased;

the director, may by written order direct that the social assistance be discontinued, reduced, suspended or increased, as the case may require.

**Modifications de l'allocation**

9(1) Lorsque, sur la foi de l'information reçue par le directeur, celui-ci est d'avis que l'allocation d'aide sociale versée à un bénéficiaire devrait, selon le cas:

- a) être discontinuée;
- b) être diminuée;
- c) être suspendue;
- d) être augmentée,

il peut ordonner par écrit que l'allocation d'aide sociale soit discontinuée, diminuée, suspendue ou augmentée, en conséquence.

**Right of appeal.**

9(3) An applicant or a recipient or a person who has applied for, or is or was receiving, municipal assistance from a municipality may appeal to the appeal board where he feels his treatment was unfair because

- (a) he was not allowed to apply or re-apply for social allowance or municipal assistance;
- (b) his request for social allowance or municipal assistance or increase in social allowance or municipal assistance was not decided upon within a reasonable time;
- (c) his application for social allowance or municipal assistance was denied;
- (d) his social allowance or municipal assistance was cancelled, suspended, varied or withheld; or
- (e) the amount of social allowance or municipal assistance granted is insufficient to meet his needs.

**Droit d'appel**

9(3) Le requérant, le bénéficiaire ou la personne qui a présenté une demande d'aide municipale, ou qui reçoit ou recevait une telle aide d'une municipalité, peut interjeter appel à la Commission d'appel lorsqu'il considère qu'il a été traité injustement du fait:

- a) qu'on ne lui a pas permis de présenter une demande, ou de présenter une nouvelle demande, d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale;
- b) que la décision relative à sa demande d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale, ou relative à sa demande d'augmentation d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale, n'a pas été prise dans un délai raisonnable;
- c) que sa demande d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale a été rejetée;
- d) que son allocation d'aide sociale ou aide municipale a été annulée, suspendue, modifiée ou retenue;
- e) que le montant d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale accordé n'est pas suffisant pour subvenir à ses besoins.

**Recovery of payments made in error or on false statements.**

20(1) Where the government has provided or paid assistance or any social allowance to or for a person,

**Recouvrement de versements faits par erreur**

20(1) Lorsque le gouvernement a fourni ou versé de l'aide ou une allocation d'aide sociale à une personne

if the assistance or social allowance, or any part thereof, would not have been provided or paid except for

- (a) a false statement or misrepresentation made by the person; or
- (b) an error;

the government may recover from the person, or his executors or administrators, or his spouse, or the executors or administrators of his spouse, and, if the person is an infant, his parent or guardian or any person legally liable to pay his expenses, the amount of that assistance or social allowance or that part thereof as a debt due and owing from the person to the Crown.

#### Deductions from recipients.

**20(3)** Notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, where under subsection (1) or (2), a person who is liable to pay an amount of social allowance paid to him as a debt to the Crown in right of Manitoba, is a recipient the director may authorize the deduction of an amount that would not cause undue hardship to the recipient from each subsequent payment of social allowance to that person until the amount of the indebtedness of that person is discharged.

The Manitoba *Social Allowances Regulation*, S160-404/88R, provides in Schedule A to s. 5 for the costs of basic necessities, according to the number of adult persons and the number and ages of the children. The monthly rate for "food, clothing, personal needs for adult recipients and household supplies" for one adult person without dependants is set at \$213.40, an amount that was much referred to in the course of argument, since the respondent is such a person. The trial judge found that the province's policy as to the quantum of recovery in the case of overpayments was to recover 5 percent of the total allowance, or the whole of that portion of the allowance intended to

ou pour celle-ci dans un cas où l'aide ou l'allocation d'aide sociale, ou une partie de cette aide ou allocation, n'aurait pas été fournie ou versée si ce n'était:

- a) d'une déclaration fautive ou trompeuse faite par cette personne;
- b) d'une erreur,

le gouvernement peut recouvrer de la personne, de ses exécuteurs testamentaires ou administrateurs, de son conjoint, des exécuteurs testamentaires ou administrateurs du conjoint et, si la personne en question est un mineur, de son père, de sa mère, de son tuteur ou de toute personne légalement tenue civilement de défrayer les frais relatifs à ce mineur, le montant de cette aide ou allocation d'aide sociale, ou une partie de cette aide ou allocation, à titre de créance de la Couronne envers cette personne.

#### Retenue faite sur le montant versé à un bénéficiaire

**20(3)** Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi ou des règlements, lorsqu'une personne est un bénéficiaire alors qu'elle est redevable à la Couronne du chef du Manitoba, en vertu du paragraphe (1) ou (2), d'un montant qui lui fut versé à titre d'allocation d'aide sociale, le directeur peut autoriser la retenue d'un montant dont la privation ne causera pas un préjudice injustifié au bénéficiaire sur chaque versement subséquent d'allocation d'aide sociale versé à cette personne, jusqu'à ce que le montant de la dette de cette personne soit entièrement remboursé.

L'annexe A (art. 5) du *Règlement sur l'aide sociale* du Manitoba, S160-404/88R, précise les coûts relatifs aux besoins essentiels, en fonction du nombre de bénéficiaires adultes, et du nombre d'enfants et de leur âge. Le taux mensuel pour «nourriture, vêtements, besoins particuliers des bénéficiaires adultes et services d'entretien domestique» accordé à un adulte sans personne à charge est fixé à 213,40 \$. Ce montant a été cité à maintes reprises au cours des débats car l'intimé entre dans cette catégorie. Le juge de première instance a conclu que la politique de la province relative au recouvrement des paiements en trop consistait à retenir le moindre des deux montants suivants: cinq pour cent de l'allocation totale ou la totalité de la portion de l'allocation destinée à subvenir

cover "personal requirements", whichever is less ((1989), 57 D.L.R. (4th) 211, at p. 219).

The rates of social assistance falling under *The Municipal Act* are set by the individual municipalities.

The relevant provisions of *The Municipal Act* are as follows:

#### PART VII

### MUNICIPAL ASSISTANCE

#### DIVISION I

### AID TO NEEDY PERSONS

#### **Powers under Social Allowances Act.**

**449** Every municipality has the powers and authority set out in section 2 of *The Social Allowances Act*.

#### **Definitions.**

**450(1)** Subject to Rule 1 set out in Schedule 7, in this Division

"assistance" means assistance as defined in *The Social Services Administration Act*;

"basic necessities" means things, goods and services that are essential to a person's health and well-being, including food, clothing, shelter, household and personal requirements, medical, hospital, optical, dental and other remedial treatment, care and attention, and an adequate funeral on death;

"municipal assistance" means assistance provided by a municipality to a person in need who is a resident of, or found in, the municipality;

"person in need" means a person who lacks the basic necessities and includes a dependant of a person in need.

#### **Municipal assistance.**

**451(1)** The council of each municipality shall, by law, provide

aux «besoins personnels» ((1989), 57 D.L.R. (4th) 211, à la p. 219).

C'est chaque municipalité qui fixe les taux d'aide sociale relevant de la *Loi sur les municipalités*.

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les municipalités* sont les suivantes:

#### PARTIE VII

### AIDE MUNICIPALE

#### SECTION I

### AIDE AUX PERSONNES NÉCESSITEUSES

#### **Loi sur l'aide sociale**

**449** Chaque municipalité possède les pouvoirs énoncés à l'article 2 de la *Loi sur l'aide sociale*.

#### **Définitions**

**450(1)** Sous réserve de la règle 1 figurant à l'annexe 7, les définitions qui suivent s'appliquent à la présente section.

«aide» L'aide au sens de la *Loi sur l'administration des services sociaux*.

«aide municipale» Aide fournie par une municipalité à une personne nécessiteuse qui réside ou se trouve dans la municipalité.

«besoins essentiels» Choses, marchandises et services essentiels à la santé et au bien-être d'une personne, notamment la nourriture, les vêtements, le logement, les besoins personnels et domestiques, les traitements médicaux, hospitaliers, ophtalmologiques et dentaires et autres traitements thérapeutiques, les autres soins nécessaires et des funérailles décentes en cas de décès.

«personne nécessiteuse» Personne qui ne peut subvenir à ses besoins essentiels et personnes à sa charge.

#### **Obligation de fournir une aide municipale**

**451(1)** Le conseil municipal doit, par arrêté, prendre des dispositions:

(a) for granting municipal assistance to any person in need who is a resident of, or is found in, the municipality, who lacks the basic necessities, and who is not qualified to receive a social allowance; and

(b) for regulating and prescribing the conditions under which municipal assistance is to be given to ensure that basic necessities of persons in need are met.

#### Appeal under Social Allowances Act.

451(4) Where a municipality has passed a by-law under subsection (1), any person who has applied for, or is or was receiving, municipal assistance from the municipality may appeal any decision affecting his application or varying or terminating the municipal assistance in accordance with section 9 of The Social Allowances Act and that section applies to the appeal and to the municipality.

#### Municipality fails to assist.

452 Where a municipality responsible for the provision of municipal assistance to a person in need fails or refuses to grant the municipal assistance, the person may apply to the director under The Social Allowances Act who may grant assistance under that Act in lieu of municipal assistance; and the amounts paid under this section as assistance under that Act is a debt due to the government by the municipality and may be recovered by the government from the municipality by withholding from grants payable to the municipality from the government amounts equivalent to the amounts paid under this section as assistance under that Act.

#### Judgments Below

*Federal Court of Canada, Trial Division* (1989), 57 D.L.R. (4th) 211

On the issue of the standard of benefits, if any, required by CAP to permit federal contribution, the trial judge, Teitelbaum J., concluded that CAP and the agreement with Manitoba made federal contributions conditional on the province providing sufficient funds to meet the basic needs of the recipient as a condition of federal contribution. He further held that the permitted deduction for overpayment of up to 5 percent of the basic needs of the recipient offended this requirement, and was in

a) pour fournir une aide municipale aux personnes nécessiteuses qui résident dans la municipalité ou s'y trouvent, qui ne peuvent subvenir à leurs besoins essentiels et qui n'ont pas droit à l'aide sociale;

b) pour régler et fixer les conditions d'octroi de l'aide municipale afin de s'assurer que les besoins essentiels des personnes nécessiteuses sont satisfaits.

#### Appel en vertu de la Loi sur l'aide sociale

451(4) Lorsqu'une municipalité a adopté un arrêté en application du paragraphe (1), toute personne qui a fait une demande d'aide municipale ou qui reçoit ou recevait une telle aide de la municipalité peut interjeter appel de toute décision concernant sa demande ou modifiant ou supprimant l'aide qui lui est accordée. L'appel se fait conformément à l'article 9 de la Loi sur l'aide sociale, et les dispositions de cet article s'appliquent à la procédure d'appel et à la municipalité.

#### Défaut de fournir l'assistance

452 Lorsque la municipalité tenue de fournir une aide municipale à une personne nécessiteuse refuse ou néglige de le faire, cette personne peut s'adresser au directeur visé par la Loi sur l'aide sociale. Ce dernier peut, en application de cette loi, lui accorder une aide pour remplacer l'aide municipale. Les montants d'aide versés dans le cadre du présent article constituent une dette de la municipalité envers le gouvernement qui peut la recouvrer en déduisant des subventions qu'il verse à cette municipalité l'équivalent des montants payés en vertu du présent article sous le régime de la Loi sur l'aide sociale.

#### Les juridictions inférieures

*Cour fédérale du Canada, Section de première instance* (1989), 57 D.L.R. (4th) 211

Sur la question du niveau d'allocations, s'il en est, que prescrit le RAPC pour qu'il y ait contribution fédérale, le juge Teitelbaum de première instance a conclu qu'aux termes du RAPC et de l'accord avec le Manitoba, le versement de contributions fédérales était soumis à la condition que la province verse des fonds suffisants pour satisfaire les besoins fondamentaux du bénéficiaire. Il a dit en outre que l'autorisation de retenir, au titre des paiements en trop, jusqu'à concurrence

contravention of the province's obligations under the CAP agreement.

On the issue of whether CAP permits the province to allow municipalities to set the rate of social assistance, Teitelbaum J. held that any discrepancy between the amounts paid to recipients under the SAA and *The Municipal Act* did not necessarily constitute a violation of CAP and was permitted.

Teitelbaum J. granted the plaintiff a declaration of non-compliance on the first ground and issued an injunction against the Minister of Finance enjoining payments to Manitoba under CAP so long as the SAA continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements. He declined, however, to award the plaintiff costs, holding that in receiving moneys he should not have had, he was "the author of his own misfortune" (p. 231).

*Federal Court of Appeal*, [1990] 2 F.C. 790

On the first issue, the Federal Court of Appeal, *per* MacGuigan J.A., held that CAP, and in particular s. 6(2)(a), required the provincial scheme to "fulfil" or "meet" the basic requirements of the recipient. It appears that this includes both "basic requirements" and additional amounts which may be included in the term "budgetary requirements". The deduction of up to 5 percent from the basic needs standard of \$213.40 applicable in this case reduced the amount payable below this minimum and violated the CAP agreement. MacGuigan J.A. stated, at pp. 815-16:

To hold that a province does not have the right to recover overpayments . . . on any basis that does not satisfy the conditions of the *Canada Assistance Plan*

de 5 pour 100 du montant des besoins fondamentaux du bénéficiaire allait à l'encontre de cette exigence et constituait un manquement aux obligations de la province stipulées dans l'accord conclu en vertu du RAPC.

Quant à savoir si la province peut, en vertu du RAPC, autoriser les municipalités à fixer le taux d'aide sociale, le juge Teitelbaum a statué que toute différence entre la somme versée aux bénéficiaires sous le régime de la *Loi sur l'aide sociale* et celle payée en vertu de la *Loi sur les municipalités* ne contrevenait pas nécessairement au RAPC et était permise.

Le juge Teitelbaum a rendu en faveur du demandeur, relativement à son premier moyen, un jugement déclarant que les exigences du RAPC n'avaient pas été respectées et a enjoint au ministre des Finances de ne pas effectuer de versements au Manitoba en vertu du RAPC tant que la *Loi sur l'aide sociale* continuera à permettre de réduire une allocation à un montant inférieur au niveau des besoins fondamentaux. Il a toutefois refusé d'accorder des dépens au demandeur parce qu'en touchant les sommes qu'il n'aurait pas dû recevoir, celui-ci a été «l'auteur de son propre malheur» (p. 231).

*Cour d'appel fédérale*, [1990] 2 C.F. 790

Au sujet de la première question en litige, la Cour d'appel fédérale a conclu, par l'intermédiaire du juge MacGuigan, que le RAPC et, en particulier, son al. 6(2)a) exigeaient que le régime provincial «remplisse» ou «satisfasse» les besoins fondamentaux du bénéficiaire, ce qui semble englober à la fois les «besoins fondamentaux» et les montants supplémentaires pouvant être visés par l'expression «besoins matériels». Or, la retenue d'un montant allant jusqu'à 5 pour 100 de la somme de 213,40\$, qui représente le niveau des besoins fondamentaux applicable en l'espèce, faisait tomber sous ce seuil la somme payable et contrevenait à l'accord conclu en vertu du RAPC. Le juge MacGuigan affirme, aux pp. 815 et 816:

Il faut cependant reconnaître qu'une province n'aurait pas le droit de recouvrer . . . des paiements en trop en vertu . . . [de] dispositions qui ne respectent pas

admittedly renders difficult the recovery of overpayments, a recovery which is in effect forced upon the province by the Federal Government. Of course, a province will always have a remedy in the case of fraud, or where the recipient has access to other income or resources. But it must not be blithely supposed that it is necessarily in the public interest to bleed those who live at or below the poverty line as a purgative for social health, even if the bleeding is only a little at a time and only once a month. Such attempted disincentives to abuse may well be as socially harmful as the reputed disease. [References omitted.]

On the second issue, the Court of Appeal held that CAP required social assistance rates to be established by the province and that the practice of having them set by the municipality violated the requirements of CAP.

With respect to remedy, the Court of Appeal was of the view that the trial judge's injunction against all payments to Manitoba under CAP was too broad, adversely affecting too many programs. It thus dismissed the appeal from the declaration but allowed the appeal from the injunction. It also issued a declaration that the rates were to be established by the provincial authority, not the municipalities, and reversed the trial judge's decision on costs. The Court of Appeal held that costs should be awarded to Mr. Finlay on a solicitor-client basis because Mr. Finlay was recognized as having standing as a public interest plaintiff. The Court of Appeal disagreed with the trial judge's decision that the overpayments were caused by Mr. Finlay's own deliberate actions.

### Discussion

1. *Does the Deduction of Overpayments Violate CAP?*

(a) What Amount if Any Must the Province Provide to a Person in Need in Order to

les conditions prévues dans le *Régime d'assistance publique du Canada* pourrait difficilement recouvrer le trop-perçu, opération qui est en réalité imposée à la province par le gouvernement fédéral. Bien entendu, une province aura toujours un recours en cas de fraude, ou si le bénéficiaire a d'autres sources de revenu ou d'autres ressources. Il ne faut cependant pas être assez naïf pour croire qu'il est nécessairement dans l'intérêt public de soutirer de l'argent à ceux qui vivent à la limite du seuil de la pauvreté ou sous ce seuil pour assainir la société, même si les sommes retenues sont peu élevées (*sic*) et réparties sur plusieurs mois. De tels efforts de dissuasion pourraient bien faire autant de tort à la société que la situation qu'on veut corriger. [Renvois omis.]

Au sujet de la seconde question, la Cour d'appel fédérale a jugé que le RAPC exigeait que les taux d'aide sociale soient fixés par la province et que la pratique consistant à déléguer cette fonction aux municipalités était contraire aux exigences du RAPC.

Quant au redressement, la Cour d'appel a estimé que l'injonction du juge de première instance interdisant tout paiement au Manitoba en vertu du RAPC avait une portée excessive en ce qu'elle nuisait à un trop grand nombre de programmes. Elle a donc rejeté l'appel interjeté contre le jugement déclaratoire, mais a accueilli l'appel interjeté contre l'injonction. Elle a également déclaré qu'il incombait à l'autorité provinciale, et non pas aux municipalités, de fixer les taux et a infirmé la décision du juge de première instance relativement aux dépens. La Cour d'appel a décidé qu'il y avait lieu d'accorder à M. Finlay des dépens sur la base procureur-client, étant donné qu'on avait reconnu qu'il avait qualité pour agir en tant qu'auteur d'une demande d'intérêt public. La Cour d'appel a rejeté la décision du juge de première instance selon laquelle les paiements en trop résultaient des actes délibérés de M. Finlay lui-même.

### Analyse

1. *La retenue au titre des paiements en trop contrevient-elle au RAPC?*

a) Quelle somme, s'il en est, la province doit-elle fournir à une personne nécessiteuse afin



Meet the Conditions for Cost Sharing Under CAP?

The parties and interveners posit three different answers to this question. The appellant, the federal Minister of Finance, says the province must provide an amount equal to basic requirements as defined in CAP. The interveners for the provinces submit that CAP requires no minimum; the provinces must simply “consider” in the sense of “look at” basic requirements in its calculation. The respondent and the National Anti-Poverty Organization (“NAPO”) adopt the position that the province must provide both basic requirements and budgetary requirements.

On one thing, however, the parties agree; the sections of the CAP legislation and regulations governing the issue are far from clear. While different parties stress different phrases, all agree that grammatical parsing alone will not yield an answer; recourse must be had to the purpose and overall functioning of the scheme.

The scheme, like most shared-cost arrangements between the federal government and the provinces, is essentially cooperative. The provinces may participate; they are not obliged to do so. The provinces have responsibility and exclusive jurisdiction over social assistance within their boundaries. The federal government agrees to share the cost of their programs, provided certain conditions are met. One of the conditions is that the province enter into an agreement with the federal government. The language of the agreements tracks the language of the CAP Act and incorporates conditions imposed by that Act.

I have concluded that the most sensible interpretation of these difficult provisions is that the provinces, in order to be eligible for federal contribution to the costs of social assistance, must have in place a scheme which provides for the basic requirements of the person in need, that is, for his or her “food, shelter, clothing, fuel, utilities,

de remplir les conditions du partage des frais en vertu du RAPC?

Les parties et les intervenants proposent trois réponses différentes à cette question. L’appelant le ministre fédéral des Finances prétend que la province doit payer une somme égale aux besoins fondamentaux définis dans le RAPC. Les intervenants pour les provinces soutiennent pour leur part que le RAPC ne prescrit aucun minimum, que les provinces sont simplement tenues, dans le calcul de ce montant, de «considérer» les besoins fondamentaux au sens de les «envisager». Selon l’intimé et l’Organisation nationale anti-pauvreté («ONAP»), la province doit pourvoir à la fois aux besoins fondamentaux et aux besoins matériels.

Toutefois, les parties s’accordent sur un point: les dispositions pertinentes du RAPC et de son règlement d’application sont loin d’être claires. Quoique différentes parties mettent l’accent sur différentes expressions, toutes conviennent que la réponse ne se dégagera pas d’une simple analyse grammaticale et qu’il faut tenir compte de l’objet et du fonctionnement global du régime.

Ce régime, comme la plupart des accords de partage de frais intervenus entre le gouvernement fédéral et les provinces, est essentiellement de nature coopérative. Les provinces peuvent participer; elles ne sont pas tenues de le faire. À l’intérieur de leurs frontières, les provinces ont la responsabilité de l’aide sociale en plus de posséder une compétence exclusive dans ce domaine. Le gouvernement fédéral convient de partager les frais de leurs programmes, pourvu que soient remplies certaines conditions. L’une de ces conditions est que la province conclue un accord avec le gouvernement fédéral. Ces accords reprennent les termes du RAPC et renferment les conditions prescrites par cette loi.

J’ai conclu que l’interprétation la plus sensée de ces dispositions difficiles est celle suivant laquelle les provinces, pour avoir droit à une contribution fédérale aux frais de l’aide sociale, doivent avoir mis en place un régime qui pourvoit aux besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses, que sont «la nourriture, le logement, le vêtement, le

household supplies and personal requirements". Other benefits, those enumerated in (b) to (h) of the definition of "assistance", are not required as a condition of federal assistance, but will be subject to cost sharing if undertaken. In arriving at these conclusions, I have not considered the constitutional limits, if any, on the federal spending power. That issue was not raised before us and should, in my view, be left to another day.

The considerations which lead me to the conclusion that the provinces undertake under CAP to provide the basic necessities of persons in need are the following:

1. The Wording of CAP
2. The Purpose of the Provisions
3. The Legislative Debate
4. The Adequacy Principle

#### 1. *The Wording of CAP*

I note first the preamble. It sets forth Parliament's recognition "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 . . ." This phrase suggests that the goal was to provide adequate assistance to—that is, to meet the basic needs of—people in need across the country. The second part of the recital is less clear: "the Parliament of Canada . . . 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 . . ." The provinces submit that this indicates that the goal of CAP is not to ensure that basic needs are met, but merely to "encourage" the provinces to work toward more generous assistance. However, it is possible to reconcile these words with the federal government's position that CAP requires the province to provide basic necessities but not extra "budgetary requirements". The preamble is then read as indicating the desire to ensure that every-

combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels». D'autres services, soit ceux énumérés aux al. b) à h) de la définition d'«assistance publique», ne sont pas requis comme condition de l'aide fédérale, mais feront l'objet d'un partage des frais s'ils sont fournis. En tirant ces conclusions, je n'ai pas tenu compte des limites, s'il en est, qu'impose la Constitution au pouvoir fédéral de dépenser. Cette question n'a pas été soulevée devant nous et, à mon avis, il y a lieu d'attendre une autre occasion pour la trancher.

Voici les facteurs qui m'amènent à conclure que les provinces s'engagent, en vertu du RAPC, à subvenir aux besoins essentiels des personnes nécessiteuses:

1. Le texte du RAPC
2. L'objet des dispositions en cause
3. Les débats législatifs
4. Le principe du caractère adéquat.

#### 1. *Le texte du RAPC*

Je m'arrête d'abord au préambule, où le Parlement reconnaît «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 . . . » Ce passage laisse entendre que le but poursuivi était de fournir aux personnes nécessiteuses partout au pays une assistance publique convenable, c'est-à-dire répondre à leurs besoins fondamentaux. La seconde partie du considérant est moins limpide. On y lit que le «Parlement du Canada [. . .] 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 . . . » Cela indique, d'après les provinces, que le RAPC a pour but non pas d'assurer que les besoins fondamentaux soient satisfaits, mais simplement d'«encourager» les provinces à travailler à une assistance publique plus généreuse. Il est cependant possible de concilier ces mots avec le point de vue du gou-

one in need receives the basic necessities, while at the same time encouraging extension of assistance with respect to needs outside this category. Viewed thus, there is no contradiction between the two sections of the preamble.

I come then to the operative provisions of CAP. Section 2 defines the type of assistance which is contemplated by the scheme.

“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:

(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; [Emphasis added.]

It thus emerges that the benefits contemplated by the scheme fall into two categories — “basic requirements” in para. (a), and other ancillary benefits described in paras. (b) through (h).

vement fédéral qui veut que la province soit tenue, aux termes du RAPC, de pourvoir aux besoins fondamentaux, mais non à des «besoins matériels» supplémentaires. Suivant cette interprétation, le préambule traduit la volonté d’assurer que toutes les personnes nécessiteuses voient combler leurs besoins fondamentaux et, en même temps, d’encourager la prestation d’assistance publique en ce qui concerne les besoins ne relevant pas de cette catégorie. Dans cette optique, les deux parties du préambule ne se contredisent pas.

Cela m’amène aux dispositions clés du RAPC. L’article 2 définit le type d’assistance envisagé par le régime.

«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) 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. [Je souligne.]

Il en ressort donc que le régime envisage deux catégories d’allocations, les allocations subvenant aux «besoins fondamentaux» dont il est question à l’al. a), et les allocations accessoires décrites aux al. b) à h).

Section 4 of CAP authorizes the Minister to enter into agreements with the provinces to provide for the "assistance" defined in s. 2.

The standard of assistance which the province must agree to is governed by s. 6(2)(a) and (b). Because of their importance I reproduce them in full, in English and in French.

(2) An agreement shall provide that the province

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

(b) will, in determining whether a person is a person described in paragraph (a) and the assistance to be provided to that person, take into account the budgetary requirements of that person and the income and resources available to that person to meet those requirements;

It is my conclusion that the interpretation which best accommodates the language of these sections is the following. Section 6(2)(a) sets out the minimum standards to which the provinces must agree if they are to obtain a contribution from the federal government. The English version is ambivalent, requiring only that the province "take into account" the basic requirements of the person in need. The French version makes the matter clear. Instead of "*tiendra compte*", the equivalent of "will take into account", the French version uses the word "*compatible*", closer to the English "com-

L'article 4 du RAPC autorise le Ministre à conclure avec les provinces des accords en vue de fournir l'«assistance publique» définie à l'art. 2.

La norme à laquelle la province doit souscrire en matière d'assistance publique est régie par les al. 6(2)a) et b). Compte tenu de leur importance, je les reproduis intégralement, en français et en anglais.

(2) Un accord doit prévoir que la province:

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

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

(2) Un accord doit prévoir que la province:

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

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

(2) An agreement shall provide that the province

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

(b) will, in determining whether a person is a person described in paragraph (a) and the assistance to be provided to that person, take into account the budgetary requirements of that person and the income and resources available to that person to meet those requirements;

Je conclus que l'interprétation qui concorde le mieux avec les termes de ces dispositions est la suivante. L'alinéa 6(2)a) énonce les normes minimales auxquelles les provinces doivent souscrire pour obtenir une contribution du gouvernement fédéral. La version anglaise est équivoque puisqu'elle exige simplement de la province qu'elle «take into account» les besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse. La version française clarifie la situation. On y trouve en effet, plutôt que «tiendra compte», qui est l'équivalent de «will take into account», le mot «compatible», qui se rap-

patible”. “*Compatible*” suggests harmony between the basic requirements of the person in need and the aid provided. The province is not merely obliged to consider or “look at” the basic requirements of the person in determining what it will pay; it must provide a sum “*compatible*” with them.

This conclusion is reinforced by the use of the phrase “*tiendra compte*” in s. 6(2)(b). Section 6(2)(b) has a broader scope than s. 6(2)(a), referring to “budgetary requirements” rather than the narrower concept of “basic requirements.” With respect to this broader range of assistance, neither the French nor the English version suggests that the province must meet certain needs; rather it need only take them into account.

Read together, s. 6(2)(a) and (b) indicate that the provinces must provide for the basic requirements of persons in need as defined in s. 2(a). With respect to the other benefits, those found in s. 2(b) to (h), they need only take into account the budgetary requirements and resources of the person in determining how much he or she should receive.

The provincial interveners argue that the use of “takes into account” in the English version of s. 6(2)(a) confirms that the scheme does not contemplate a minimum level of aid which the province must provide, but only requires that the provinces consider the basic requirements of the person in need. However, this argument cannot be made on the language of the French version. Since both versions are of equal value, we must seek the interpretation which best fits them both. “Takes into account” may mean either “consider” or “fulfil”. “*Compatible*” in the French version, on the other hand, can mean only “fulfil” or “be consistent with”; it cannot mean “*tiendra compte*”. It follows that the meaning which should prevail is “*compatible*” in the sense of fulfilling or being consistent with.

proche davantage du terme anglais «*compatible*». Or «*compatible*» évoque la correspondance entre les besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse et l'aide fournie. La province n'est pas seulement tenue de considérer ou d'«*envisager*» les besoins fondamentaux de la personne en déterminant le montant qu'elle versera; elle doit fournir un montant «*compatible*» avec ces besoins.

Cette conclusion est renforcée par l'emploi de l'expression «*tiendra compte*» à l'al. 6(2)b. De portée plus large que l'al. 6(2)a, l'al. 6(2)b parle des «*besoins matériels*» plutôt que du concept plus restreint des «*besoins fondamentaux*». En ce qui concerne cette catégorie plus large d'assistance publique, ni la version française ni la version anglaise ne laisse entendre que la province doit subvenir à certains besoins; au contraire, elle n'a qu'à en tenir compte.

Il ressort des al. 6(2)a) et b), pris ensemble, que les provinces doivent subvenir aux besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses définies à l'al. 2a). Pour ce qui est des autres besoins, soit ceux mentionnés aux al. 2b) à h), elles n'ont qu'à tenir compte des besoins matériels et des ressources de la personne pour déterminer la somme qu'elle devrait toucher.

Les intervenants provinciaux font valoir que l'emploi de l'expression «*takes into account*» dans la version anglaise de l'al. 6(2)a) confirme que le régime n'envisage pas un niveau minimal d'aide à fournir par la province, mais exige simplement que les provinces prennent en considération les besoins fondamentaux de la personne nécessiteuse. Toutefois, c'est un argument que n'appuie pas la version française de cet alinéa. Comme les deux versions se valent, il nous faut chercher l'interprétation qui convient le mieux aux deux. «*Takes into account*» peut signifier soit «*considérer*», soit «*combler*». Le mot «*compatible*» dans la version française, par contre, ne peut vouloir dire que «*combler*» ou «*concorde avec*»; il ne peut signifier «*tiendra compte*». Il s'ensuit que c'est l'idée de «*compatible*» dans le sens de combler ou de concorder avec qui devrait l'emporter.

## 2. *The Purpose of the Provisions*

If “takes into account” in s. 6(2)(a) is read as requiring only that the provinces “look at” or “consider” “basic requirements”, it is difficult to ascribe a purpose to s. 6(2)(a). It would not serve to ensure that the federal government’s objects are furthered. Consideration of basic requirements without more would not serve to limit federal contributions to meritorious expenditures. A province, for example, would be free to pass an Act giving persons in need generous transportation allowances without more, and the federal government would be obliged to pay half the cost, provided that the province said it had “looked at” or “considered” providing for more basic requirements. Nor would the contribution necessarily further the objects of providing adequate assistance to persons in need, the prevention and removal of the causes of poverty, and the “encouraging the further development and extension of assistance and welfare services programs throughout Canada”, mentioned in the preamble to CAP. And if these problems could be solved, the fact remains that the federal government would have no way of verifying whether a province had “considered” basic requirements or not. In short, to read s. 6(2)(a) as the intervening provinces suggest is to deprive it of meaning for all practical purposes.

It was argued that s. 6(2)(a) should be interpreted as allowing the provinces to pay some portion but not all of the “basic requirements”, for example 50 percent, and still claim federal contribution. This, it was suggested, was the intent of the phrase “take into account.” But if a province can lower the rate to 50 percent, why not 5 percent, why not 1 percent? In other words, this interpretation is, from a logical and practical point of view, really no different from saying that all the provinces need to do is to consider making an allowance for basic requirements and then make any

## 2. *L’objet des dispositions en cause*

Si l’expression anglaise «*takes into account*» figurant à l’al. 6(2)a) est interprétée comme exigeant simplement que les provinces «*envisagent*» ou «*considèrent*» les «*besoins fondamentaux*», il devient difficile d’attribuer un objet à cet alinéa. Il ne servirait pas à assurer la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral. Considérer, sans plus, les besoins fondamentaux ne servirait pas à limiter les contributions fédérales aux dépenses qui méritent d’être subventionnées. Par exemple, une province serait libre d’adopter une loi qui accorderait, sans plus, aux personnes nécessiteuses de généreuses allocations de transport et le gouvernement fédéral serait alors tenu d’en payer la moitié du coût, pourvu que la province affirme avoir «*envisagé*» ou «*considéré*» la possibilité de pourvoir à des besoins plus fondamentaux. La contribution ne favoriserait pas non plus nécessairement la réalisation des objectifs d’instauration de mesures convenables d’assistance publique pour les personnes nécessiteuses, de prévention et d’élimination des causes de pauvreté et d’«*encourage[ment de]* l’amélioration et [de] l’élargissement des régimes d’assistance publique et des services de protection sociale dans tout le Canada», énoncés au préambule du RAPC. Et même s’il était possible de résoudre ces problèmes, le gouvernement fédéral n’en demeurerait pas moins dans l’impossibilité de vérifier si une province avait «*considéré*» les besoins fondamentaux. Bref, donner à l’al. 6(2)a) l’interprétation proposée par les provinces intervenantes reviendrait en pratique à le dépouiller de tout sens.

On a soutenu que l’al. 6(2)a) devrait s’interpréter comme permettant aux provinces de payer une partie seulement (50 pour 100, par exemple) des «*besoins fondamentaux*» tout en conservant le droit de réclamer une contribution fédérale. C’est là, a-t-on fait valoir, le sens de l’expression anglaise «*take into account*». Mais s’il était loisible à une province de réduire le taux à 50 pour 100, pourquoi ne pourrait-elle pas le ramener à 5 pour 100 ou à 1 pour 100? En d’autres termes, d’un point de vue logique et pratique, cette interprétation revient en fait à dire que les provinces

minimal allowance for basic requirements they wish — and at the same time claim federal contribution for such matters as work programs and transportation for persons in need. At this point, s. 6(2)(a) becomes completely redundant.

The common sense inherent in construing s. 6(2)(a) as imposing a requirement that the province actually provide basic requirements is supported by s. 6(2)(b), which requires that in determining who is a person in need and the assistance to be provided to him or her, the province “take into account the budgetary requirements of that person and the income and resources available to that person to meet those requirements”. The use of the term “budgetary requirements” is more expansive than “basic requirements”, and can be seen as referring not only to basic requirements but also to items (b) through (h) in the definition of “assistance”.

By construing ss. 6(2)(a) and 6(2)(b) functionally in the context of the Act as a whole, a meaning can be assigned to each. Viewed thus, the function of s. 6(2)(a) is to make it a mandatory condition of receipt of federal assistance that the provincial scheme meet the “basic requirements” of persons in need as defined in s. 2. The purpose of s. 6(2)(b) is to ensure that in determining who is a person in need and in fixing the amount of the payment, whether for basic requirements or basic requirements plus other benefits referred to in s. 2, the needs and means of the recipient are taken into account.

### 3. *The Legislative Debate*

Recognizing that reference to legislative debates has sometimes been said to be of limited assistance and that it is the wording of the statute which must prevail (see *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, *Re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297), the

n’ont qu’à penser à verser une allocation au titre des besoins fondamentaux pour ensuite verser à ce chapitre l’allocation minimale qu’elles veulent, tout en pouvant réclamer des contributions fédérales notamment pour les programmes de travail et pour le transport au profit des personnes nécessiteuses. L’alinéa 6(2)a deviendrait alors tout à fait redondant.

L’approche logique consistant à interpréter l’al. 6(2)a comme imposant à la province l’obligation de subvenir réellement aux besoins fondamentaux est appuyée par l’al. 6(2)b qui exige qu’en déterminant qui est une personne nécessiteuse et quelle assistance doit lui être fournie, la province «tien[ne] compte [...] [des] besoins matériels [de cette personne] et des revenus et ressources dont elle dispose pour les satisfaire». L’expression «besoins matériels» est plus générale que l’expression «besoins fondamentaux» et peut être considérée comme visant non seulement les besoins fondamentaux, mais aussi les services énumérés aux al. b) à h) de la définition du terme «assistance publique».

Si on donne aux al. 6(2)a et 6(2)b une interprétation pratique fondée sur le contexte de l’ensemble de la Loi, il devient possible de donner un sens à chacun de ces alinéas. Ainsi, l’al. 6(2)a a pour rôle d’assujettir l’obtention de l’aide fédérale à la condition que le régime provincial satisfasse les «besoins fondamentaux» des personnes nécessiteuses tels que définis à l’art. 2. Quant à l’al. 6(2)b, il vise à assurer que les besoins et les moyens du bénéficiaire soient pris en considération pour déterminer qui est une personne nécessiteuse et fixer le montant du paiement, que ce soit au titre des besoins fondamentaux ou au titre des besoins fondamentaux et des autres besoins mentionnés à l’art. 2.

### 3. *Les débats législatifs*

Tout en reconnaissant qu’on a parfois dit que le renvoi aux débats législatifs était de peu d’utilité et que c’est le texte de la loi qui doit l’emporter (voir le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, et le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Rever-*

debates may nevertheless serve to confirm the appropriateness of a particular statutory interpretation (see *R. v. Sullivan*, [1991] 1 S.C.R. 489, per Lamer C.J., for the majority, at p. 503; *R. v. Mailloux*, [1988] 2 S.C.R. 1029, per Lamer J. for the Court at p. 1042; *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469, per Lamer J. for the majority at p. 487). In this case the Parliamentary debates relating to the adoption of CAP support the conclusion that s. 6(2)(a) was intended to ensure that the provinces meet the "basic requirements" of persons in need. The Honourable Allan MacEachen described this as the "core" of the assistance envisaged by CAP, in a passage in which he used the phrase "take into account" to mean "cover" the cost of basic necessities.

The definition of assistance in the legislation sets out the scope of benefits for persons in need that may be supported through the plan. The core of this definition is contained in the reference to basic requirements; that is, the times that are essential to maintain even a minimum standard of living. These are food, shelter, clothing, fuel, utilities, household supplies and personal requirements. Assistance programs whose benefits fail to cover these items cannot be thought of as adequate and it is proposed, in signing agreements under the plan, that provinces will agree to provide assistance in amounts which take into account individual and family requirements for each of these items.

(House of Commons Debates, 1st Sess., 27th Parl., June 27, 1966, at p. 6921.)

Later in the debate (at pp. 7199-7200), the Minister reiterated that the provinces, at a minimum, must agree to these "basic requirements".

The hon. member for York South (Mr. Lewis) in the most serious speech given from his group said that there were no standards in the Canada Assistance Plan. Well, that is wrong because the bill itself provides that the

*sion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297), il reste que ces débats peuvent servir à confirmer la justesse d'une interprétation législative particulière (voir *R. c. Sullivan*, [1991] 1 R.C.S. 489, le juge en chef Lamer s'exprimant au nom de la majorité, à la p. 503; *R. c. Mailloux*, [1988] 2 R.C.S. 1029, le juge Lamer s'exprimant au nom de la Cour, à la p. 1042; *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469, le juge Lamer s'exprimant au nom de la majorité, à la p. 487). En l'espèce, les débats parlementaires relatifs à l'adoption du RAPC appuient la conclusion que l'al. 6(2)a) était destiné à assurer que les provinces satisfassent les «besoins fondamentaux» des personnes nécessiteuses. C'est ce que l'honorable Allan MacEachen décrit comme le «principal élément» de l'assistance envisagée par le RAPC, dans un passage où il emploie l'expression «tenir compte» («take into account») en lui prêtant le sens de «viser» («cover») le coût des besoins fondamentaux.

La définition de l'assistance publique que renferme le projet de loi expose la portée des prestations pour les nécessiteux que prévoit le régime. Le principal élément de la définition se trouve dans l'exposé des besoins fondamentaux, c'est-à-dire les services essentiels au maintien d'un niveau de vie même minimum. Ce sont la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels. Les régimes d'assistance publique dont les prestations ne visent pas ces services ne sauraient être considérés comme convenables et l'on se propose de demander aux provinces, au moment de la conclusion d'accords en vertu du régime, de dispenser des montants, au titre de l'assistance publique, qui tiennent compte des besoins des particuliers et des familles à l'égard de chacun de ces services.

(Débats de la Chambre des communes, 1<sup>re</sup> sess., 27<sup>e</sup> Parl., le 27 juin 1966, à la p. 6921.)

Plus tard au cours du débat (aux pp. 7199 et 7200), le Ministre a répété que les provinces devaient tout au moins accepter de répondre à ces «besoins fondamentaux».

Le député de York-Sud (M. Lewis), dans le discours le plus important des membres de son groupe, a déclaré que le régime d'assistance publique du Canada ne prévoyait pas de normes. Ma foi, cela est inexact, car le bill



basic requirements of recipients, including food, clothing, shelter, fuel, utilities, household supplies and personal requirements, must be met under the operation of this plan. Provinces must agree, under the agreement to be signed, to meet these basic requirements of individuals and provide them with adequate assistance to meet their needs. That is the standard.

He added (at p. 7229):

As I understand it, assistance means aid to persons in need of any of the following items which are contained in 2(a)(i) which are food, shelter, clothing, fuel, utilities, household supplies and personal requirements. In a sense this provides the basic group of items that must be shared in this particular plan and under which we expect that, in agreement with the provinces, there will be an obligation, as part of the sharing arrangement, to provide these basic requirements, including personal requirements.

Still later in the debate, the Minister distinguished between the two classes of benefits contemplated by CAP, one class mandatory, the other optional (at p. 7411).

I am afraid I am not making myself clear. We shall require, as part of an agreement, that the province shall provide adequately for the basic requirements of individuals—food, clothing, shelter, fuel, utilities, household supplies and personal requirements. But the dollar value which is placed on these items either individually or in total is up to the province. We shall share any amount. Then, of course there is the other range of services in whose costs we shall share—items incidental to carrying on a trade, care in a home for special care, travel and transportation, health care services and so on.

As a condition of an agreement, they [the provinces] must include willingness to meet the basic requirements of the individual. With respect to additional items, to take one example, say, health care services, a province may decide that it will provide those services to individuals in need. The province makes the decision and the federal government shares. There is that range of choice

lui-même prévoit que les besoins fondamentaux des bénéficiaires, y compris la nourriture, le vêtement, le logement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels, doivent être satisfaits par la mise en œuvre de ce régime. Les provinces doivent, aux termes de l'accord à signer, accepter de répondre aux besoins fondamentaux des particuliers, et leur fournir l'aide qui s'impose pour satisfaire à ces besoins. Voilà la norme.

Il a ajouté (à la p. 7229):

Sauf erreur, l'assistance signifie l'aide accordée aux personnes qui ont besoin des services suivants énumérés dans le sous-alinéa (i) de l'alinéa a) de l'article 2, soit la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels. D'un certain point de vue, il s'agit des besoins fondamentaux qui doivent être partagés en vertu de ce régime, et nous espérons que l'accord conclu avec les provinces imposera l'obligation de fournir les services répondant à ces besoins fondamentaux, y compris les besoins personnels.

Plus tard encore au cours du débat, le Ministre a fait une distinction entre les deux catégories d'allocations envisagées par le RAPC, l'une revêtant un caractère obligatoire, l'autre étant de nature facultative (à la p. 7411).

Je crains que je ne me fasse pas assez comprendre. Nous demanderons un accord prévoyant, entre autres choses, les nécessités fondamentales des individus—la nourriture, le vêtement, le logement, le combustible, les services publics, les articles ménagers et les besoins personnels. Mais la valeur individuelle ou globale de ces éléments dépend des provinces. Nous partagerons toutes les dépenses. Bien entendu, il y a l'autre gamme de services dont nous partagerons également les frais: les articles qui se rapportent à l'exercice d'un métier, aux soins dispensés dans un établissement spécial, aux voyages et aux transports, aux soins médicaux, et le reste.

Les provinces doivent exprimer leur volonté de répondre aux besoins fondamentaux de l'individu comme une des conditions à l'accord. Quant aux suppléments, les services de soins sanitaires, par exemple, une province peut décider de fournir ces services aux personnes nécessiteuses. La province décide et le gouvernement fédéral contribue. Les services facultatifs por-

on items like travel and transportation, funerals and burials, and health care services, but the province undertakes to meet the basic requirements.

The debates in the House also show that one of the main purposes of CAP was to move from a "means test", which had been used in three of the four separate programs which CAP replaced, to a "needs test". This distinction was described by the Minister as follows (at p. 6408):

The needs test considers the actual requirements of individuals and families, as well as their resources, in determining the amount of assistance to be provided. This is in contrast to the means test which relates assistance to income and assets.

Parliament's concern with a needs test supports the conclusion that the point of s. 6(2)(b) was to incorporate the needs test into CAP by referring to budgetary requirements and income and resources, as opposed to a simple reference to income and resources. So the debates indicate that s. 6(2)(a) sets the minimum level of assistance, while s. 6(2)(b) provides that eligibility for that assistance shall be determined by a needs test.

#### 4. *The Adequacy Principle*

An interpretation which ensures that at least the basic requirements of the person in need are satisfied complies with the principle that a court, faced with general language or contending interpretations arising from ambiguity in statutory language, should adopt an interpretation which best assures adequacy of assistance. This principle has been applied in a number of social welfare cases. In *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, at p. 10, this Court stated:

Since the overall purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, I would favour a liberal interpretation of the re-entitlement provisions. I think any doubt arising from the difficulties of the language

tent sur les voyages, le transport, les funérailles, la sépulture et les services de soins sanitaires, mais la province s'engage à répondre aux besoins fondamentaux.

Il ressort en outre des débats de la Chambre des communes que l'un des principaux objets du RAPC était de substituer une «évaluation des besoins» à l'«évaluation des ressources» à laquelle on avait eu recours dans trois des quatre programmes distincts que venait remplacer le RAPC. Cette distinction a été expliquée ainsi par le Ministre (à la p. 6408):

L'évaluation des besoins tiendra compte des nécessités essentielles des particuliers et des familles, aussi bien que de leurs ressources, pour déterminer le montant de l'assistance nécessaire. Cette formule est à l'opposé de l'évaluation des ressources qui fait dépendre l'assistance des revenus et des biens.

La préoccupation du Parlement relative à une évaluation des besoins appuie la conclusion que l'al. 6(2)b) visait à incorporer l'évaluation des besoins dans le RAPC en mentionnant les besoins matériels et les revenus et ressources plutôt que simplement les revenus et ressources. Il se dégage donc des débats que l'al. 6(2)a) fixe le niveau minimum d'assistance publique tandis que l'al. 6(2)b) prévoit le recours à une évaluation des besoins pour déterminer qui a droit à cette assistance.

#### 4. *Le principe du caractère adéquat*

Une interprétation qui garantit que seront satisfaits au moins les besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses est conforme au principe selon lequel un tribunal, face à des termes généraux ou à des interprétations contradictoires résultant d'ambiguïtés dans un texte législatif, doit adopter l'interprétation la plus propre à assurer une assistance publique convenable. Il s'agit là d'un principe qui a été appliqué dans un certain nombre d'affaires en matière de bien-être social. Dans l'arrêt *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, notre Cour affirme, à la p. 10:

Puisque le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs, je préfère opter pour une interprétation libérale des dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. Je crois que tout doute découlant de

should be resolved in favour of the claimant. [Emphasis added.]

This principle was applied in *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, at pp. 535, 559.

In *Kerr v. Metropolitan Toronto (Department of Social Services, General Manager)* (1991), 4 O.R. (3d) 430, the Ontario Court (General Division), Divisional Court, said, at p. 445:

The price of ambiguity in a social welfare statute is that the ambiguity will be resolved in favour of the applicant.

In the United States, courts have adopted the same principle in dealing with the *Social Security Act*. In *Damon v. Secretary of Health, Education and Welfare*, 557 F.2d 31 (2d Cir. 1977), at p. 33, Oakes J. noted:

This court has repeatedly held that "the Social Security Act is a remedial statute, to be broadly construed and liberally applied," *Haberman v. Finch*, 418 F.2d 664, 667 (2d Cir. 1969), "in consonance with its . . . humanitarian aims," *Eisenhauer v. Mathews*, 535 F.2d 681, 686 (2d Cir. 1976). See, e.g. *Rosenberg v. Richardson*, 538 F.2d 487, 490 (2d Cir. 1976), and authorities cited therein . . . In practical terms the principles mean that, when a Social Security Act provision can reasonably be construed in favor of the one seeking benefits, it should be so construed.

And in *Brown v. Bates*, 363 F. Supp. 897 (N.D. Ohio 1973), at pp. 902-3, it was said:

The Court does not believe Congress chose by enactment of the Work-Study Program to draw the cycle of poverty tighter, but rather was attempting to break its bonds upon untrained poor. The Court will not allow the defendants to defeat this beneficent purpose by their own interpretation of the law, especially when that interpretation, however faithful it may be to the letter of the law, totally defeats the spirit of the law, and serves only a sterile administrative purpose.

In the case at bar, the interpretation best in accord with the spirit of CAP is that federal assistance is predicated upon a province providing at

l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire. [Je souligne.]

Ce principe a été appliqué dans l'arrêt *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, aux pp. 535 et 559.

Dans l'affaire *Kerr c. Metropolitan Toronto (Department of Social Services, General Manager)* (1991), 4 O.R. (3d) 430, la Cour divisionnaire de la Cour de l'Ontario (Division générale) affirme, à la p. 445:

[TRADUCTION] Le prix à payer pour une ambiguïté dans une loi en matière de bien-être social est que cette ambiguïté sera résolue en faveur du requérant.

Aux États-Unis, les tribunaux ont adopté le même principe à l'égard de la *Social Security Act*. Dans l'affaire *Damon c. Secretary of Health, Education and Welfare*, 557 F.2d 31 (2d Cir. 1977), à la p. 33, le juge Oakes fait remarquer:

[TRADUCTION] Notre cour a statué à maintes reprises que «la Social Security Act est une loi réparatrice qu'il faut interpréter d'une façon large et appliquer de manière libérale», *Haberman c. Finch*, 418 F.2d 664, 667 (2d Cir. 1969), «en conformité avec ses [. . .] objets humanitaires», *Eisenhauer c. Mathews*, 535 F.2d 681, 686 (2d Cir. 1976). Voir, par. ex., *Rosenberg c. Richardson*, 538 F.2d 487, 490 (2d Cir. 1976), et la jurisprudence y citée [. . .] Dans la pratique, les principes signifient que chaque fois qu'une disposition de la Social Security Act peut raisonnablement s'interpréter en faveur de la personne qui demande des allocations, elle devrait être interprétée ainsi.

Et dans l'affaire *Brown c. Bates*, 363 F. Supp. 897 (N.D. Ohio 1973), aux pp. 902 et 903, on affirme:

[TRADUCTION] D'après la cour, en mettant sur pied le programme travail-études, le Congrès n'a pas choisi de resserrer l'étreinte de la pauvreté, mais a plutôt tenté d'en dégager les gens pauvres sans formation. La cour ne permettra pas que les défendeurs contrecarrent ce but salutaire par leur propre interprétation de la loi surtout lorsque cette interprétation, si fidèle soit-elle à la lettre de la loi, va complètement à l'encontre de son esprit et ne répond qu'à une fin administrative stérile.

En l'espèce, l'interprétation qui s'accorde le mieux avec l'esprit du RAPC est celle voulant que l'aide fédérale tienne à ce que la province pourvoie

least for the basic necessities of those in need. Only that interpretation can ensure the “adequate assistance” to persons in need and the “prevention and removal of the causes of poverty and dependence on public assistance” referred to in CAP’s preamble.

(b) Do the Deductions for Overpayment Violate the Minimum Requirements of CAP for Federal Contribution?

I have determined that it is a condition of federal funding under CAP that the provincial social assistance scheme provide to persons in need basic necessities, defined as “food, shelter, clothing, fuel, utilities, household supplies and personal requirements”. The question is whether the deductions permitted by the Manitoba plan for overpayment violate this requirement.

While the province must provide “basic requirements”, the level of assistance necessary to satisfy that requirement is fixed by the provinces under CAP. The Manitoba allowance for basic necessities includes food, clothing, personal needs, household supplies, shelter, utilities and fuel. This list corresponds exactly to the “basic requirements” in CAP. Any deduction from the amount allotted to provide for these items would therefore result in payments below the minimum level specified by CAP. In addition to the foregoing items, which would be routinely provided, the Manitoba allowance provides for food and shelter away from home, “special needs” (essential employment expenses, or a discretionary amount granted by the Minister), a housekeeper during illness, health care, funerals and care of children in special circumstances. While these items go beyond the “basic requirements” set out in CAP, and fall within the broader scope of “budgetary requirements”, it is clear that they would be provided only in unusual circumstances and that none of them would enhance the spending position of the recipi-

à tout le moins aux besoins fondamentaux des nécessiteux. C’est la seule interprétation qui puisse assurer l’instauration de «mesures convenables d’assistance publique» pour les personnes nécessiteuses, de même que la «prévention et l’élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l’assistance publique», dont il est question dans le préambule du RAPC.

b) Les retenues au titre des paiements en trop violent-elles les conditions minimales du RAPC pour qu’il y ait contribution fédérale?

J’ai statué qu’il faut, comme condition du financement fédéral en vertu du RAPC, que le régime provincial d’aide sociale pourvoie aux besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses, qui sont définis comme étant «la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d’utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels». Il s’agit de déterminer si les retenues autorisées par le régime manitobain au titre des paiements en trop violent cette condition.

Bien que la province soit tenue de pourvoir aux «besoins fondamentaux», ce sont les provinces qui, aux termes du RAPC, fixent le niveau d’assistance publique requis pour satisfaire à cette exigence. Au Manitoba, l’allocation pour besoins fondamentaux comprend la nourriture, le vêtement, les services répondant aux besoins personnels, les fournitures ménagères, le logement, les services d’utilité publique et le combustible. Cette liste correspond exactement aux «besoins fondamentaux» énumérés dans le RAPC. La retenue d’une somme quelconque sur l’allocation destinée à pourvoir à ces besoins entraînerait donc des paiements inférieurs au niveau minimal prescrit par le RAPC. Outre les services susmentionnés qui seraient fournis systématiquement, l’allocation manitobaine défraie la nourriture et le logement à l’extérieur du domicile, les «besoins spéciaux» (les dépenses essentielles reliées à un emploi, ou une somme discrétionnaire accordée par le Ministre), les services d’aide ménagère qui sont nécessaires pendant une période de maladie, les soins de santé, les services funéraires et la garde d’enfants dans des circons-

ent, since they are all destined to reimburse third parties.

If recipients of social assistance in Manitoba never personally receive more than their basic requirements, it follows that any deduction will necessarily deprive them of a portion of their basic requirements, unless they have some other source of funds, such as a bank account or permitted earnings. Mr. Finlay, on the evidence, had neither, with the result that the deductions deprived him of the basic necessities of life.

This is the practical effect of the deductions recorded in the evidence. However, it is suggested that the SAA, as amended, is not itself in violation of CAP because it permits deductions only where they will not cause "undue hardship": s. 20(3). It is suggested, and was accepted by the trial judge, that since deductions beyond the basic necessities of life would always constitute "undue hardship", there is no conflict between the SAA and CAP. Alternatively, one might argue that the determination of "undue hardship" on a case-by-case basis, properly done, would seldom if ever violate the obligation to meet basic requirements which the province accepts under CAP.

Thus the SAA, properly applied, is not inconsistent with CAP's requirement that the province provide for the basic requirements of persons in need. However, since the evidence demonstrates that at the time of trial some 11 percent or 5,000 Manitoba recipients of aid were suffering deductions beyond their basic requirements, we must then

tances spéciales. Même si ces services vont au-delà des «besoins fondamentaux» énoncés dans le RAPC et relèvent du domaine plus large des «besoins matériels», il est évident qu'ils ne seraient fournis que dans des circonstances exceptionnelles et qu'ils n'entraîneraient aucune augmentation du pouvoir d'achat du bénéficiaire puisqu'il s'agit dans chaque cas de paiements destinés à rembourser des tierces parties.

Si les assistés sociaux du Manitoba ne touchent jamais personnellement davantage que le montant correspondant à leurs besoins fondamentaux, il s'ensuit que toute retenue sur ce montant les privera nécessairement d'une partie de ce qu'il leur faut pour subvenir à ces besoins, à moins qu'ils ne disposent d'une autre source de fonds, comme un compte bancaire ou un salaire autorisé. D'après la preuve, M. Finlay n'avait ni l'un ni l'autre, si bien que les retenues l'empêchaient de subvenir à ses besoins essentiels.

Tel est l'effet pratique des retenues mentionnées dans la preuve. On laisse entendre cependant que la *Loi sur l'aide sociale*, telle que modifiée, ne va pas elle-même à l'encontre du RAPC puisqu'elle n'autorise les retenues que dans la mesure où elles ne causeront pas de «préjudice injustifié» (par. 20(3)). On affirme, ce qui a été accepté par le juge de première instance, que, puisque les retenues qui rendent les allocations insuffisantes pour répondre aux besoins essentiels constitueraient toujours un «préjudice injustifié», la *Loi sur l'aide sociale* et le RAPC ne sont nullement contradictoires. Subsidièrement, on pourrait soutenir que la détermination cas par cas de l'existence d'un «préjudice injustifié», à la condition d'être faite correctement, ne constituerait que rarement, voire jamais, un manquement à l'obligation de subvenir aux besoins fondamentaux que la province a assumée aux termes du RAPC.

Donc, appliquée correctement, la *Loi sur l'aide sociale* n'est pas incompatible avec l'exigence du RAPC que la province pourvoie aux besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses. Toutefois, vu qu'il ressort de la preuve qu'au moment du procès environ 11 pour 100 des assistés sociaux du Manitoba, soit quelque 5 000 personnes, faisaient

conclude that the policy of the government violates its own Act and its own agreement with the federal government under CAP, by which it undertakes, as a condition of contribution, to provide the basic requirements of persons in need.

It is argued that this result makes the provisions for recovery of overpayments in the CAP regulations and the SAA redundant. That is not the case. Repayment may be claimed from all sources, other than the basic amount which the person in need requires to live. This includes bank accounts and other assets, as well as earnings which the recipient may be allowed to retain under the scheme. In a case such as that of Mr. Finlay, who has no assets and no other income, this may render recovery of overpayments impossible. But in other cases, it may well be possible to recover overpayments. For example, in the case of a person who has received an overpayment through error or as a result of his fraud, the monies received or the assets they purchased might be available. The same would apply if the recipient has savings or earnings from other sources.

Two other arguments must be briefly addressed. Some of the provincial interveners argued that it was inappropriate to assess the adequacy of provision for social service by reference to a single month in isolation. It was argued that, viewed in a long enough time span, the recovery process merely takes back from a recipient of assistance the exact amount of the excess in payments received.

There are several reasons why this contention should not prevail. The long-term accounting approach overlooks the human reality of persons in

l'objet de retenues rendant les allocations insuffisantes pour répondre à leurs besoins fondamentaux, nous devons alors conclure que la politique du gouvernement du Manitoba viole sa propre loi ainsi que l'accord qu'il a conclu avec le gouvernement fédéral en vertu du RAPC, dans lequel le gouvernement provincial s'engage, comme condition de l'obtention d'une contribution, à subvenir aux besoins fondamentaux des personnes nécessitées.

On prétend que ce résultat a pour effet de rendre redondantes les dispositions du règlement du RAPC et de la *Loi sur l'aide sociale* relatives au recouvrement des sommes versées en trop. Il n'en est rien. Le remboursement peut se faire à partir de toutes les sources à l'exception du montant de base dont la personne nécessiteuse a besoin pour vivre. Parmi ces sources figurent les comptes bancaires et d'autres éléments d'actif ainsi que le salaire que le bénéficiaire peut être autorisé à garder aux termes du régime. Dans un cas comme celui de M. Finlay, qui n'a aucun actif ni aucun autre revenu, cela peut rendre impossible le recouvrement des sommes versées en trop. Mais dans d'autres cas, il peut bien être possible de recouvrer les sommes versées en trop. Par exemple, dans le cas d'une personne qui a reçu un paiement en trop en raison d'une erreur ou par suite de sa propre fraude, les sommes qu'elle a touchées ou les biens achetés au moyen de ces sommes pourraient servir au remboursement. Il en serait de même si le bénéficiaire avait des économies ou s'il tirait un revenu d'autres sources.

Il y a lieu d'aborder brièvement deux autres arguments. Certains intervenants provinciaux ont fait valoir qu'il ne convenait pas d'apprécier en fonction d'un seul mois, pris isolément, le caractère suffisant d'allocations d'aide sociale. On a prétendu que, si on le considère sur une période suffisamment longue, le processus de recouvrement n'a pour effet que de reprendre au bénéficiaire de l'aide le montant exact des paiements qu'il a reçus en trop.

Il y a plusieurs raisons de rejeter cet argument. La méthode comptable fondée sur une longue échéance ne tient pas compte de la réalité qu'af-

need. They have no savings, no reserves. To deny them their monthly allocation for basic needs is in fact to deny them their food, shelter and other basic necessities, an approach directly at odds with the philosophy behind CAP. It is, moreover, a fallacy that the overpayment was available for basic living requirements, the assumption on which the long-term accounting argument rests. A final reason for rejecting the long-term accounting approach is that it is only fair that the government of Manitoba, having chosen to calculate social service payments on a monthly basis, should be held to the same monthly basis in recapturing overpayments.

The other submission which should be addressed is the argument of some of the provincial interveners that it would be illogical to forbid a province from recovering overpayments when it could achieve the same effect by simply lowering its assessment of basic requirements in the province by 50 percent or any other proportion of the current level.

The first problem with this argument is the assumption that the provinces can arbitrarily lower the social assistance rates and still claim CAP contributions from the federal government. If we accept, as I have, the proposition that federal contributions are contingent on the province supplying "basic requirements" of food, shelter and other basic necessities, then a province cannot reduce the payments below this amount and claim under the scheme. Under CAP it is the province that fixes the scheme, but it must do so in accordance with the basic requirements of the scheme if it wishes to claim contribution from the federal government. The second difficulty with this argument is the problem of inferring from a general right of reduction across the board (assuming one exists) that

frontent les personnes nécessiteuses. Celles-ci n'ont ni économies ni fonds de réserve. Les priver de l'allocation mensuelle qu'ils touchent pour combler leurs besoins fondamentaux revient en fait à les priver de nourriture, de logement et d'autres choses répondant à des besoins essentiels, ce qui va directement à l'encontre de la philosophie du RAPC. De plus, il est faux que le paiement en trop pouvait être affecté aux besoins fondamentaux en matière de subsistance, ce qui représente l'hypothèse sur laquelle repose l'argument de la méthode comptable fondée sur une longue échéance. La dernière raison de rejeter la méthode comptable fondée sur une longue échéance est qu'il n'est que juste que, puisque le gouvernement du Manitoba a choisi de calculer les allocations d'aide sociale sur une base mensuelle, celui-ci soit tenu de recourir à la même méthode de calcul pour recouvrer les sommes versées en trop.

L'autre argument qui devrait être abordé est celui, avancé par certains intervenants provinciaux, selon lequel il serait illogique d'interdire à une province de recouvrer les paiements en trop puisqu'elle pourrait arriver au même résultat en réduisant simplement de moitié, ou d'un autre pourcentage, son évaluation des besoins fondamentaux par rapport au niveau actuel.

La première difficulté que soulève cet argument est qu'il suppose que les provinces peuvent arbitrairement abaisser les taux d'aide sociale tout en continuant de réclamer du gouvernement fédéral des contributions en vertu du RAPC. Si l'on accepte, comme je l'ai fait, qu'une province ne peut obtenir des contributions fédérales que si elle pourvoit aux «besoins fondamentaux» que sont la nourriture, le logement et d'autres nécessités de la vie, alors cette province ne saurait allouer moins que la somme y correspondant et réclamer des contributions en vertu du régime. Aux termes du RAPC, c'est la province qui détermine les modalités de l'aide sociale, mais elle doit le faire conformément aux exigences fondamentales du régime, si elle veut réclamer la contribution du gouvernement fédéral. Le second problème que pose cet argument tient à la difficulté à déduire de l'existence d'un droit général de réduction de toutes les

there is a right to reduce the allotment of a particular recipient, without touching the others.

I conclude that the deductions for overpayment made by Manitoba in cases such as this reduce the amount of assistance below the federally prescribed minimum.

## 2. *Whether CAP Permits Rates for Social Assistance to be Set by the Municipalities*

At the time of the trial, Manitoba had a two-tier system of welfare. One tier is administered by the province. Here the province sets the rates. The other tier is administered by the municipalities. There, they set their rates. There is a wide differential between the rates set by the municipalities. Only one, the City of Brandon, establishes rates for basic necessities as high as the province.

The issue is not whether different rates may be justified for different areas of the province. Living expenses can vary from place to place. The issue is the narrower one of whether CAP requires the rates to be set by the provincial authority, or whether they can be set by municipal authorities without any input or requirement for approval by the provincial authority.

The language of CAP supports the view that it is the provincial authority which must determine the rates. Section 2 provides for a needs test for a "person in need" "established by provincial authority". That term is in turn defined as "the provincial Minister or other official or body specified by the province" in the relevant agreement. The 1967 Manitoba agreement follows this lead, stating that "[t]he Minister of Welfare is the provincial Minister charged with the administration of the provincial law."

allocations (à supposer qu'il y en ait un) l'existence d'un droit de réduire celles d'un bénéficiaire en particulier, sans toucher aux autres.

<sup>a</sup> Je conclus que les retenues au titre des paiements en trop effectuées par le Manitoba dans des cas comme celui qui nous occupe ont pour effet de ramener le montant de l'assistance publique à un niveau inférieur au minimum prescrit par le gouvernement fédéral.

## 2. *Le RAPC permet-il que les taux d'aide sociale soient fixés par les municipalités?*

<sup>b</sup> Au moment du procès, le Manitoba était doté d'un régime d'assistance publique à deux paliers. Un palier est administré par la province et, à ce palier, c'est la province qui fixe les taux. L'autre palier est administré par les municipalités, qui fixent leurs propres taux. Il existe un large écart entre les taux établis par les municipalités. Seule la ville de Brandon fixe pour les besoins fondamentaux un taux aussi élevé que celui de la province.

<sup>c</sup> Il ne s'agit pas de savoir si des taux différents peuvent se justifier dans différentes régions de la province, car il se peut bien que les frais de subsistance varient d'un endroit à l'autre. La question est de portée plus limitée et consiste à déterminer si le RAPC exige que les taux soient fixés par l'autorité provinciale ou s'ils peuvent l'être par les autorités municipales, sans que l'autorité provinciale prenne part au processus ou qu'elle ait à donner son approbation.

<sup>d</sup> Le texte du RAPC appuie le point de vue selon lequel c'est l'autorité provinciale qui doit fixer les taux. L'article 2 prévoit en effet, dans le cas d'une «personne nécessiteuse», une vérification des besoins «par l'autorité provinciale», laquelle expression est définie comme désignant «[l]e ministre provincial ou une autorité ou un organisme autre spécifié par la province» dans l'accord applicable. L'accord de 1967 conclu avec le Manitoba va dans le même sens puisqu'on y lit que [TRADUCTION] «[l]e ministre du Bien-être social est le ministre provincial chargé de l'application de la loi provinciale».



However, CAP does not require that the dollar rate for assistance be set by the province. Provided that the province establishes the test for a “person in need”, the application of that test may be left to its delegates, the municipalities. Manitoba has established the test; s. 450(1) of the *Municipal Act* defines a “person in need” and that person’s “basic necessities”. “Basic necessities” covers the same items as “basic requirements” in CAP. Each municipality is required to provide in a by-law for persons in need and for the provision of “basic necessities”. The trial judge found there was no evidence that the municipalities were not using a proper needs test, and that there was an adequate provision for appealing municipal decisions which might violate the provincial standard. In short, both the letter and the substance of CAP’s requirements for fixing rates of social assistance were complied with.

I conclude that the policy of Manitoba of allowing rates to be set by municipalities without the requirement of approval by the provincial authority does not violate CAP.

### 3. *Remedy*

I agree with the Court of Appeal below that a blanket injunction against federal contributions to the cost of social assistance in Manitoba until the province complies with the minimum requirements of CAP is draconian and undesirable. It would cut off aid for a great many salutary programs, including child welfare, and has not been shown to be required to correct the problems which give rise to these proceedings. As MacGuigan J.A. put it below, at p. 816:

Such a consequence would . . . be totally out of proportion to the mischief sought to be remedied by the respondent. Moreover declarations are invariably honoured by governments and I see no necessity for other relief.

Le RAPC n’exige cependant pas que ce soit la province qui fixe le montant de l’assistance publique. En effet, pourvu qu’elle vérifie qui est une «personne nécessiteuse», la province peut laisser à ses déléguées, les municipalités, le soin d’appliquer ce critère. C’est le Manitoba qui effectue cette vérification: le par. 450(1) de la *Loi sur les municipalités* définit la «personne nécessiteuse» et ses «besoins essentiels». Les «besoins essentiels» correspondent exactement aux «besoins fondamentaux» dont il est question dans le RAPC. Chaque municipalité est tenue de venir en aide, par voie de règlement, aux personnes nécessiteuses et de subvenir à leurs «besoins essentiels». Le juge de première instance a conclu qu’il n’y avait aucune preuve que les municipalités ne procédaient pas à une vérification appropriée des besoins, et qu’on avait suffisamment prévu un mécanisme d’appel des décisions municipales qui pourraient violer la norme provinciale. Bref, on a respecté, à la lettre et pour l’essentiel, les exigences du RAPC en matière de fixation des taux d’aide sociale.

Je conclus que la politique du Manitoba consistant à permettre aux municipalités de fixer les taux sans qu’elles ne soient obligées d’obtenir l’approbation de l’autorité provinciale ne contrevient pas au RAPC.

### 3. *La réparation*

Je partage l’avis de la Cour d’appel fédérale qu’une interdiction générale des contributions fédérales aux frais de l’aide sociale au Manitoba jusqu’à ce que cette province se conforme aux exigences minimales du RAPC serait à la fois draconienne et peu souhaitable. Une telle mesure priverait d’aide un grand nombre de programmes salutaires, dont la protection de l’enfance, et il n’a pas été démontré qu’elle s’impose pour régler les problèmes à l’origine de la présente instance. Comme l’a dit le juge MacGuigan de Cour d’appel fédérale (à la p. 816):

. . . une telle conséquence serait tout à fait hors de proportion compte tenu de la situation à laquelle l’intimé voudrait que l’on remédie. De plus, comme les gouvernements respectent invariablement les jugements déclaratoires, je ne vois pas l’utilité d’accorder un autre redressement.

I share MacGuigan J.A.'s confidence that the province will move to bring its program into conformity with the requirements of CAP. Indeed, not to do so would put it at risk of losing all federal contribution, which is conditional on the provincial plan being in conformity with the conditions of CAP: s. 7.

The appropriate remedy is a declaration that the Manitoba scheme fails to comply with the conditions of federal contribution established by CAP in so far as it permits deductions which reduce levels below "basic requirements". If further relief should be required, I would grant liberty to apply.

#### 4. Costs

Like the Court of Appeal, I am not satisfied that the overpayments to the respondent were caused by his deliberate actions. Moreover, he was recognized by the courts as having standing as a public interest plaintiff. I would confirm the decision of the Court of Appeal that he should have costs on a solicitor-client basis, one-half to be paid by the appellants, the other half by the Attorney General of Manitoba.

#### Disposition

I would dismiss the appeal, and grant a declaration that the plan of the Province of Manitoba fails to comply with CAP in so far as it permits deductions which reduce levels below "basic requirements". The respondent shall have his costs throughout on a solicitor-client basis. Should any further relief be required, there is liberty to apply.

The judgment of Sopinka, Gonthier, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

SOPINKA J.—I have had the benefit of reading the reasons of my colleague Justice McLachlin in this appeal. She concludes that the Province of Manitoba is in breach of the terms of the *Canada*

À l'instar du juge MacGuigan, je suis confiante que la province prendra des mesures en vue d'assurer la conformité de son programme avec les exigences du RAPC. En fait, si elle ne le faisait pas, elle courrait le risque de perdre toute contribution fédérale, laquelle est assujettie à la condition que le régime provincial respecte les exigences du RAPC: art. 7.

La réparation convenable est un jugement déclarant que le régime manitobain ne respecte pas les conditions, établies par le RAPC, pour qu'il y ait contribution fédérale, dans la mesure où il autorise des retenues qui font tomber les niveaux d'assistance publique au-dessous du seuil des «besoins fondamentaux». Dans l'hypothèse où une autre réparation serait nécessaire, je donnerais l'autorisation d'en faire la demande.

#### 4. Les dépens

À l'instar de la Cour d'appel, je ne suis pas convaincue que les paiements en trop reçus par l'intimé ont résulté des actes délibérés de ce dernier. De plus, les tribunaux lui ont reconnu la qualité pour agir en tant qu'auteur d'une demande d'intérêt public. Je suis d'avis de confirmer la décision de la Cour d'appel d'accorder à l'intimé ses dépens sur la base avocat-client, dont la moitié devra être acquittée par les appelants, et l'autre moitié, par le procureur général du Manitoba.

#### Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de rendre un jugement déclarant que le régime manitobain ne respecte pas le RAPC dans la mesure où il autorise des retenues qui font tomber les niveaux d'assistance publique au-dessous du seuil des «besoins fondamentaux». L'intimé a droit à ses dépens dans toutes les cours sur la base avocat-client. Une autre réparation pourra être demandée, si nécessaire.

Version française du jugement des juges Sopinka, Gonthier, Iacobucci et Major rendu par

LE JUGE SOPINKA—J'ai pris connaissance des motifs rédigés, en l'espèce, par ma collègue le juge McLachlin. Elle conclut que la province du Manitoba manque aux exigences du *Régime d'assis-*

*Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1 (formerly R.S.C. 1970, c. C-1) ("CAP") by allowing deductions for overpayments such that an individual's allowance for a given month falls below "basic requirements". With respect, I am unable to agree with this conclusion. I will also deal with the alleged breach by the Province of Manitoba of CAP in permitting municipalities to establish the rates of social assistance. In respect of this issue, my colleague and I are in agreement as to the result.

### Factual Background

The respondent, who suffers from permanent disabilities, is a recipient of a social allowance from the Government of Manitoba. Deductions from his assistance were made in order to permit recovery of three overpayments. The first overpayment, \$207.70, related to shared accommodations; the second, \$109.00, to excess moving costs; and the third, \$796.00, to a Provincial Employment Program ("PEP") grant which the respondent did not disclose. The resulting deductions ranged from \$6.00 to \$8.43 per month. The respondent brought several appeals, pursuant to the *Manitoba Social Allowances Act*, R.S.M. 1987, c. S160 (formerly R.S.M. 1970, c. S160) ("SAA"), from these deductions. An appeal with respect to the PEP grant overpayment reached the Manitoba Court of Appeal: *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597. All of these appeals were dismissed. The decision of the Court of Appeal preceded the amendment to s. 20 of the SAA which added s. 20(3) authorizing the deduction of payments subject to undue hardship.

The respondent then commenced this action in 1982. His standing as a public interest litigant was confirmed by this Court: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607. At trial Teitelbaum J. held that Manitoba's scheme for deductions for overpayments violated CAP, but that CAP did not prohibit municipal rate setting:

*tance publique du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-1 (auparavant S.R.C. 1970, ch. C-1) («RAPC»), en autorisant, au titre des paiements en trop, des retenues qui rendent l'allocation d'une personne pour un mois donné insuffisante pour combler ses «besoins fondamentaux». En toute déférence, je ne puis souscrire à cette conclusion. Je vais également examiner la violation du RAPC que la province du Manitoba aurait commise en permettant aux municipalités de fixer les taux d'aide sociale. Ma collègue et moi sommes d'accord sur le résultat en ce qui concerne cette question.

### Historique

L'intimé, atteint d'une incapacité permanente, reçoit une allocation d'aide sociale du gouvernement du Manitoba. Cette allocation a fait l'objet de retenues visant à récupérer trois sommes versées en trop, dont la première, s'élevant à 207,70 \$, se rapportait à un logement partagé, la deuxième, de l'ordre de 109 \$, était pour des frais de déménagement excédentaires, et la troisième, soit 796 \$, résultait d'une subvention, versée dans le cadre d'un programme d'emploi provincial («PEP»), que l'intimé n'a pas déclarée. Les retenues effectuées en conséquence ont varié entre 6 \$ et 8,43 \$ par mois. L'intimé a interjeté plusieurs appels contre ces retenues, conformément à la *Loi sur l'aide sociale* du Manitoba, L.R.M. 1987, ch. S160 (auparavant R.S.M. 1970, ch. S160). Un appel relatif au paiement en trop constitué par la subvention versée dans le cadre du PEP est parvenu devant la Cour d'appel du Manitoba: *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597. Chacun de ces appels a été rejeté. La Cour d'appel a rendu son arrêt avant la modification de l'art. 20 de la *Loi sur l'aide sociale* qui a ajouté le par. 20(3) autorisant la retenue de montants dont la privation ne causera pas un préjudice injustifié.

L'intimé a ensuite intenté la présente action en 1982. Notre Cour a confirmé qu'il avait qualité pour agir dans l'intérêt public: *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607. En première instance, le juge Teitelbaum a statué que le régime manitobain prévoyant des retenues aux fins de recouvrer les paiements en trop violait le

(1989), 57 D.L.R. (4th) 211, 25 F.T.R. 45. The Federal Court of Appeal concluded that Manitoba was breaching CAP on both grounds: [1990] 2 F.C. 790, 71 D.L.R. (4th) 422, 115 N.R. 321.

### The Scheme

The relevant provisions of CAP, the *Canada Assistance Plan Regulations*, the 1967 Agreement between the Government of Canada and the Province of Manitoba, the SAA, the *Social Allowances Regulation*, and *The Municipal Act* are set out in the reasons of McLachlin J.

### Analysis

#### (1) *Do Deductions to Permit Recovery of Overpayments Violate CAP and the Agreement?*

In order to answer this question, it is first necessary to consider the nature and object of CAP and the scheme it establishes. As its full title states, CAP is "An 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". It is a spending statute. This is confirmed by reference to its preamble which, while 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", identifies Parliament's specific aim in enacting this legislation—"the Parliament of Canada . . . 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" (emphasis added). As McLachlin J. observes, the federal involvement is based entirely on its spending power. In my view, given the nature and objects of CAP the conditions attached to the federal government's contribution are not designed to dictate the precise terms of the provincial legislation. Rather, the conditions are designed to promote legislation which achieves

RAPC, mais que le RAPC n'interdisait pas la fixation de taux par les municipalités: (1989), 57 D.L.R. (4th) 211, 25 F.T.R. 45. La Cour d'appel fédérale a conclu que le Manitoba violait le RAPC dans les deux cas: [1990] 2 C.F. 790, 71 D.L.R. (4th) 422, 115 N.R. 321.

### Le régime

Les dispositions pertinentes du RAPC, du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, de l'accord de 1967 entre le gouvernement du Canada et la province du Manitoba, de la *Loi sur l'aide sociale*, du *Règlement sur l'aide sociale* et de la *Loi sur les municipalités* sont énoncées dans les motifs du juge McLachlin.

### Analyse

#### (1) *Les retenues aux fins de recouvrer les paiements en trop violent-elles le RAPC et l'accord?*

Pour répondre à cette question, il faut d'abord examiner la nature et l'objet du RAPC et du régime qu'il établit. Comme le dit son titre complet, le RAPC est une «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». Il s'agit d'une loi qui autorise l'engagement de dépenses, ce que vient confirmer d'ailleurs son préambule qui, tout en 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», énonce le but précis que visait le Parlement en adoptant cette loi: «le Parlement du Canada [. . .] 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» (je souligne). Comme le fait remarquer le juge McLachlin, la participation du gouvernement fédéral repose entièrement sur son pouvoir de dépenser. À mon avis, compte tenu de la nature et des objets du RAPC, les conditions

substantial compliance with the objectives of CAP. It is from this perspective that the interpretation of this Act, including the terms set out in s. 6, should be approached. Ambiguities in the legislation should be resolved in so far as is possible on the basis of the interpretation which respects the overall purpose and objective of CAP.

A brief overview of the scheme established by CAP is as follows. Section 4 authorizes the Government of Canada to enter into agreements with the provincial governments to pay them contributions toward their expenditures on social assistance and welfare. Section 6 specifies terms that must be included in such agreements. Of particular relevance to this appeal are the terms provided for in ss. 6(2)(a) and 6(2)(b). According to s. 7, all federal contributions are subject to these conditions and to observance of the undertakings contained in an agreement. Section 5 authorizes payments to the provinces. Broadly speaking it authorizes contributions amounting to half of a province's eligible expenditures.

What then is required of a province by virtue of the undertakings it must make in accordance with ss. 6(2)(a) and 6(2)(b)? For the sake of convenience, I reproduce those provisions:

6. . . .

(2) An agreement shall provide that the province

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

(b) will, in determining whether a person is a person described in paragraph (a) and the assistance to be provided to that person, take into account the budget-

dont est assortie la contribution du gouvernement fédéral ne visent pas à dicter les termes précis de la législation provinciale. Au contraire, ces conditions visent à promouvoir les mesures législatives qui permettent de respecter, pour l'essentiel, les objectifs du RAPC. C'est sous cet angle qu'il y a lieu d'aborder l'interprétation de cette loi et notamment les conditions énoncées à son art. 6. Toute ambiguïté dans le texte législatif devrait, autant que possible, être dissipée au moyen de l'interprétation qui respecte l'objectif global du RAPC.

Voici un bref aperçu du régime établi par le RAPC. L'article 4 permet au gouvernement du Canada de conclure avec les gouvernements provinciaux des accords prévoyant des contributions fédérales aux dépenses engagées par les provinces au titre de l'aide et de la protection sociales. L'article 6 énonce les conditions à inclure dans ces accords. Les conditions prévues aux al. 6(2)a) et 6(2)b) sont particulièrement pertinentes en l'espèce. Suivant l'art. 7, toutes les contributions fédérales sont assujetties à ces conditions et à l'observation des engagements contenus dans un accord. L'article 5 autorise les paiements aux provinces. En gros, les contributions ainsi autorisées représentent la moitié des dépenses admissibles d'une province.

À quoi donc une province est-elle tenue en vertu des engagements qu'elle doit prendre conformément aux al. 6(2)a) et 6(2)b)? Pour des motifs de commodité, je reproduis ces dispositions:

6. . . .

(2) Un accord doit prévoir que la province:

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

b) tiendra compte, en décidant si une personne est visée par l'alinéa a) et en déterminant l'assistance publique à fournir à cette personne, de ses besoins

ary requirements of that person and the income and resources available to that person to meet those requirements;

These provisions are reflected in clauses 2(a) and 2(b)(ii) of the 1967 Canada-Manitoba Agreement. In interpreting these provisions, we must seek to give meaning to both of them in a manner that is consistent with the overall purpose of the statute. The words must be read in their context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme and object of the Act. The key phrase “take(s) into account” appears in the English version of both subsections; however the context makes it clear that these words may bear different meanings in each. The focus of the two provisions is different. Section 6(2)(a) is concerned solely with the level of assistance to be provided and emphasizes the primacy of an individual’s “basic requirements” in establishing that amount. Section 6(2)(b) identifies factors that are relevant not only in setting the level of assistance, but also in determining who is a “person in need”. It requires the province to “take into account” an individual’s budgetary requirements, income and available resources in making those determinations. That different meanings may be attributable to “take(s) into account” in the two subsections is supported by reference to the French text. Section 6(2)(a) requires a province to provide assistance *“dans une mesure ou d’une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux”* (emphasis added). The language of s. 6(2)(b), by contrast, requires that the province *“tiendra compte . . . de ses besoins matériels et des revenus et ressources . . .”* (emphasis added).

In my view s. 6(2)(a) requires assistance to be provided in an amount that is compatible, or consistent, with an individual’s basic requirements. It thus requires something more than mere “consideration” of an individual’s basic requirements. If that were all that were required, a province could provide almost any amount of assistance, including an amount far less than that which would be compati-

matériels et des revenus et ressources dont elle dispose pour les satisfaire;

Ces dispositions se reflètent aux clauses 2a) et 2b)(ii) de l’accord de 1967 intervenu entre le Canada et le Manitoba. En interprétant ces dispositions, nous devons chercher à leur donner à toutes les deux un sens qui soit compatible avec l’objectif global de la Loi. Les termes doivent être interprétés en fonction de leur contexte et selon leur sens grammatical et courant, de manière à concorder avec l’objet de la Loi et le régime qu’elle a établi. L’expression clé *«take(s) into account»* figure dans la version anglaise des deux alinéas en question. Toutefois, il ressort nettement de leur contexte que ces mots peuvent avoir un sens différent dans chaque cas. Les deux dispositions portent sur des sujets différents. L’alinéa 6(2)a) concerne uniquement le montant de l’assistance à fournir et insiste sur la primauté des «besoins fondamentaux» d’une personne dans l’établissement de ce montant. L’alinéa 6(2)b) énonce les facteurs qui sont pertinents non seulement pour fixer le montant de l’assistance, mais aussi pour déterminer qui est une «personne nécessiteuse». Aux termes de cet alinéa, la province doit, dans ces décisions, «[tenir] compte» des besoins matériels d’une personne ainsi que des revenus et des ressources dont elle dispose. L’hypothèse selon laquelle des sens différents peuvent être attribués à l’expression anglaise *«take(s) into account»* employée dans les deux alinéas, est appuyée par le texte français qui, à l’al. 6(2)a), oblige une province à fournir l’assistance *«dans une mesure ou d’une manière compatibles avec [les] besoins fondamentaux»* (je souligne) de la personne. Par contre, l’al. 6(2)b) prévoit que la province *«tiendra compte [. . .] [des] besoins matériels et des revenus et ressources»* (je souligne) de cette personne.

Selon moi, l’al. 6(2)a) exige que le montant de l’aide fournie soit compatible avec les besoins fondamentaux d’une personne ou conforme à ceux-ci. Il requiert donc quelque chose de plus que la simple «considération» des besoins fondamentaux d’une personne. Si c’était là tout ce qui est requis, une province pourrait verser à peu près n’importe quel montant d’aide, fût-il nettement inférieur à

ble with basic requirements, as long as it had turned its mind to such requirements. Such an interpretation would not even permit the federal government to limit its contributions to schemes that were of the general nature it wished to support. I cannot accept this as Parliament's intention. However s. 6(2)(a) does not necessitate an exact fit in the sense of requiring a province to provide an amount of assistance that "fulfils" or "equals" basic requirements for each payment period. The words chosen by Parliament do not suggest such a rigid requirement. Moreover some flexibility in the standard imposed upon the provinces is to be expected having regard for the context of CAP. It is, after all, a spending statute designed to encourage provinces to develop programs consistent with national objectives. Section 6(2)(b), as I noted earlier, is addressed at determining both who is a person in need and how much assistance should be provided. With respect to the latter, s. 6(2)(b) must be read in conjunction with s. 6(2)(a), which gives priority to basic requirements. I would therefore conclude that in s. 6(2)(b) the words "take into account" indicate that a province must consider these factors in making these determinations. Given my resolution of this question of statutory interpretation on the basis of the wording of the provision read in light of the overall scheme and object of the Act, I do not find it necessary to resort to less reliable guides to statutory interpretation such as legislative debates.

I now turn to the Manitoba legislation. Under the SAA and the *Social Allowances Regulation*, Manitoba provides an allowance for "basic necessities". Basic necessities include food, clothing, shelter, utilities, fuel, personal needs, special needs (essential employment expenses, or a discretionary amount granted by the Minister), a housekeeper during illness, essential health care, funerals and care of children in special circumstances. I agree with McLachlin J. that with the exception of items

celui qui serait compatible avec les besoins fondamentaux, pourvu qu'elle ait considéré ces besoins. Pareille interprétation ne permettrait même pas au gouvernement fédéral de limiter ses contributions aux régimes qui, de manière générale, participaient de ceux qu'il voulait appuyer. Je ne puis accepter que c'était là l'intention du Parlement. L'alinéa 6(2)a ne requiert toutefois pas une parfaite correspondance au sens d'exiger d'une province qu'elle fournisse un montant d'aide qui «comble» les besoins fondamentaux ou qui soit «équivalent» à ceux-ci pour chaque période de paiement. Les termes choisis par le Parlement ne laissent pas entrevoir une exigence aussi stricte. De plus, il faut s'attendre à une certaine souplesse quant à la norme imposée aux provinces, compte tenu du contexte du RAPC. Il s'agit après tout d'une loi autorisant l'engagement de dépenses qui est destinée à encourager les provinces à mettre sur pied des programmes conformes à des objectifs nationaux. Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'al. 6(2)b vise à déterminer à la fois qui est une personne nécessiteuse et quel montant d'aide devrait lui être fourni. Quant à ce dernier élément, l'al. 6(2)b doit être interprété conjointement avec l'al. 6(2)a qui donne la priorité aux besoins fondamentaux. Je conclus en conséquence qu'il ressort de l'expression «tiendra compte», employée à l'al. 6(2)b, qu'une province doit considérer ces facteurs en prenant ces décisions. Étant donné que je tranche cette question d'interprétation législative en me fondant sur le texte de la disposition, interprété à la lumière de l'économie et de l'objet globaux du RAPC, je ne juge pas nécessaire de recourir à des indications moins sûres en matière d'interprétation législative, telles que les débats législatifs.

Je passe maintenant aux mesures législatives manitobaines. Suivant la *Loi sur l'aide sociale* et le *Règlement sur l'aide sociale*, le Manitoba verse des allocations pour les «besoins essentiels». Ceux-ci comprennent la nourriture, le vêtement, le logement, les services d'utilité publique, le combustible, les services répondant aux besoins personnels, les services répondant aux besoins spéciaux (les dépenses essentielles liées à un emploi ou une somme discrétionnaire accordée par le

provided only in unusual circumstances, this list essentially corresponds with the "basic requirements" in CAP. However Manitoba also provides for deductions to be made from this basic amount to permit the recovery of overpayments. Section 20(3) of the SAA provides:

**20(3)** Notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, where under subsection (1) or (2), a person who is liable to pay an amount of social allowance paid to him as a debt to the Crown in right of Manitoba, is a recipient the director may authorize the deduction of an amount that would not cause undue hardship to the recipient from each subsequent payment of social allowance to that person until the amount of the indebtedness of that person is discharged.

This provision is only triggered when it is determined that an individual has previously received an amount in excess of that to which she is entitled under the provincial legislation, in other words an amount in excess of "basic necessities" which will generally correspond to "basic requirements" as that term is defined in CAP. The effect of this provision is to allow for the gradual recovery of an amount that should not have been paid out in the first place. In Manitoba the policy is to deduct 5 percent of the total allowance or the portion of the allowance given for "personal requirements". Once that recovery is completed the individual will, if her payments over the entire duration are considered, have received exactly that to which she is entitled. Thus she will have received an amount consistent with basic requirements. It is not incompatible with the scheme established by CAP that a person in need who has been overpaid be required to pay the excess back. There are only limited resources to go around. If there are overpayments

Ministre), les services d'aide ménagère pendant une maladie, les soins médicaux essentiels, les funérailles et la garde d'enfants dans des circonstances spéciales. Je conviens avec le juge McLachlin qu'à l'exception des articles et services fournis seulement dans des circonstances exceptionnelles, cette liste correspond essentiellement aux «besoins fondamentaux» du RAPC. Cependant, le Manitoba prévoit aussi des retenues sur ce montant de base afin de permettre le recouvrement des sommes versées en trop. Le paragraphe 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale* prévoit:

**20(3)** Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi ou des règlements, lorsqu'une personne est un bénéficiaire alors qu'elle est redevable à la Couronne du chef du Manitoba, en vertu du paragraphe (1) ou (2), d'un montant qui lui fut versé à titre d'allocation d'aide sociale, le directeur peut autoriser la retenue d'un montant dont la privation ne causera pas un préjudice injustifié au bénéficiaire sur chaque versement subséquent d'allocation d'aide sociale versé à cette personne, jusqu'à ce que le montant de la dette de cette personne soit entièrement remboursé.

Cette disposition ne s'applique que s'il est déterminé qu'une personne a précédemment touché une somme supérieure à celle qu'elle a le droit de recevoir en vertu des mesures législatives provinciales, en d'autres termes, une somme dépassant ce qu'il faut pour répondre aux «besoins essentiels» qui correspondent généralement aux «besoins fondamentaux» définis dans le RAPC. Cette disposition a pour effet de permettre le recouvrement progressif d'une somme qui n'aurait jamais dû être versée. La politique suivie au Manitoba consiste à retenir soit 5 pour 100 de l'allocation totale, soit la partie de l'allocation destinée à répondre aux «besoins personnels». Lorsque les sommes versées en trop auront été récupérées au complet, la personne en question aura reçu exactement ce à quoi elle avait droit, si on considère les paiements qui lui auront été faits pendant toute la période visée. Elle aura donc touché une somme correspondant à ses besoins fondamentaux. Il n'est nullement incompatible avec le régime établi par le RAPC qu'une personne nécessiteuse ayant reçu des paiements en trop soit tenue de rembourser les sommes excédentaires. Seules des ressources limitées sont disponibles. Si certaines personnes reçoivent des paie-



to some that cannot be recovered, in the long term others will suffer.

Moreover, provision for the recovery of overpayments is foreseen by CAP and the Regulations enacted thereunder. In 1971 the *Canada Assistance Plan Regulations*, now C.R.C. 1978, c. 382, were amended to include overpayments within the costs to be shared under s. 5 of CAP. Not surprisingly, in agreeing to share the cost of overpayments, the federal government wanted to ensure that provision would be made for the recovery of such payments which, by definition, were above and beyond what should have been made. Regulation 3(b)(iv) of the *Canada Assistance Plan Regulations* provides:

3. For the purposes of ...

(b) paragraph 5(1)(a) of the Act, "cost to the province and to municipalities in the province" in a year means payments made in the year

(iv) payments by way of assistance provided by or at the request of a provincially approved agency to persons who were considered to be persons in need and who are subsequently found to have been ineligible for all or part of such assistance, where the provincially approved agency has implemented a plan to prevent any such payments and to recover any such payments and the plan is satisfactory to the Minister or a person designated by him,

The Manitoba plan for preventing and recovering overpayments received federal approval on February 29, 1972. At that time deductions from an individual's social allowance payments were made under what is now s. 9(1) of the SAA, subject to the right of appeal to the appeal board, a provincial agency, on any of the grounds of unfair treatment in what is now s. 9(3): *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)*, *supra*. In 1980, s. 20(3) of the SAA was added, specifically limiting deductions to recover overpayments to amounts that "would not cause undue hardship to

ments en trop qui ne peuvent être recouverts, d'autres en souffriront à long terme.

De plus, le RAPC et son règlement d'application prévoient le recouvrement des sommes versées en trop. En 1971, le *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, maintenant C.R.C. 1978, ch. 382, a été modifié de manière à inclure les paiements en trop dans les frais à partager en vertu de l'art. 5 du RAPC. Il n'est pas étonnant qu'en acceptant de partager le coût des paiements en trop, le gouvernement fédéral ait voulu s'assurer que l'on prendrait des dispositions pour recouvrer ces paiements qui, par définition, sont supérieurs à ce qui aurait dû être versé. Le sous-alinéa 3b)(iv) du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada* est ainsi conçu:

3. Aux fins de ...

b) l'alinéa 5(1)a) de la Loi, «frais encourus par la province et des municipalités de la province», au cours d'une année, désigne les paiements effectués, dans l'année,

(iv) les paiements effectués à titre d'assistance fournie, par un organisme approuvé par la province ou à sa demande, à des personnes qui étaient considérées comme des personnes nécessiteuses et qui ont par la suite été jugées comme n'ayant pas droit à la totalité ou à une partie de cette assistance, lorsque l'organisme approuvé par la province a mis à exécution un plan pour empêcher que soient effectués de tels paiements et pour en recouvrer le montant, le cas échéant, et que le plan est jugé satisfaisant par le Ministre ou par une personne qu'il désigne.

Le plan manitobain visant à empêcher les paiements en trop et à en recouvrer le montant, le cas échéant, a reçu l'approbation fédérale le 29 février 1972. À ce moment-là, les retenues sur l'allocation d'aide sociale d'une personne se faisaient en vertu de ce qui constitue maintenant le par. 9(1) de la *Loi sur l'aide sociale*, sous réserve du droit d'en appeler à la commission d'appel, un organisme provincial, pour l'une quelconque des causes de traitement injuste énumérées dans ce qui constitue maintenant le par. 9(3): *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)*, précité. En 1980,

the recipient". The right of appeal pursuant to s. 9 remains, including the ground of appeal set out in s. 9(3)(e) that the amount of social allowance or municipal assistance granted is insufficient to meet the individual's needs. The standard of undue hardship and this right of appeal address the concerns expressed by McLachlin J. that the amounts received as overpayments will already have been spent. The respondent submitted, however, that in the past the Board has not applied the test in s. 20(3) on an individual basis in an appeal under s. 9(3) but instead has applied a pre-determined formula as to the amount which can be deducted. Moreover, he contends that an appeal to the Court of Appeal was unsuccessful. A review of the evidence on this point does not support this contention. The overpayments and deductions all preceded the enactment of s. 20(3). They could not therefore have been the subject of an appeal to the Board on the basis of s. 20(3). The appeal to the Court of Appeal which resulted in the 1976 decision in *Re Finlay and Director of Welfare, supra*, did not deal with s. 20(3) because it was not in force. Indeed, the issue in that appeal was whether the Director of Welfare had the authority to deduct overpayments under the legislation as it then stood. The Court of Appeal decided that the Director did have the authority. Thereafter s. 20(3) was added clarifying the Director's power and imposing a limitation on it. Proceedings before the Board and the Court of Appeal in which the respondent has been involved in the past in no way limit the scope of s. 20(3) as a test which is designed to be applied on an individual basis so as to prevent undue hardship as a result of deductions in an individual case.

I therefore conclude that deductions from an individual's social assistance to permit recovery of overpayments do not violate CAP or the Agreement between Manitoba and the federal government.

on a ajouté le par. 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale*, qui limite expressément à un montant qui «ne causera pas un préjudice injustifié au bénéficiaire» les retenues destinées à recouvrer les sommes versées en trop. Le droit d'appel prévu à l'art. 9 subsiste, y compris le moyen d'appel énoncé à l'al. 9(3)e), à savoir que le montant d'allocation d'aide sociale ou d'aide municipale accordé n'est pas suffisant pour subvenir aux besoins de la personne en question. La norme du préjudice injustifié et ce droit d'appel répondent aux inquiétudes, exprimées par le juge McLachlin, que les sommes reçues en trop aient déjà été dépensées. Cependant, l'intimé soutient que, dans le passé, la commission n'a pas appliqué, sur une base individuelle, le critère du par. 20(3) dans un appel interjeté en vertu du par. 9(3), mais a plutôt appliqué une formule préétablie quant au montant pouvant être retenu. De plus, il prétend qu'un appel devant la Cour d'appel a été vain. Un examen de la preuve sur ce point n'appuie pas cet argument. Les paiements en trop et les retenues ont tous précédé l'adoption du par. 20(3). Ils ne peuvent donc avoir fait l'objet d'un appel devant la commission, fondé sur le par. 20(3). L'appel devant la Cour d'appel qui a abouti à l'arrêt de 1976 *Re Finlay and Director of Welfare*, précité, ne portait pas sur le par. 20(3) puisque ce dernier n'était pas en vigueur. En fait, la question en litige dans cet appel était de savoir si la loi de l'époque habilitait le directeur de l'aide sociale (*Director of Welfare*) à effectuer des retenues pour des sommes versées en trop. La Cour d'appel a décidé que oui. Par la suite, on a ajouté le par. 20(3) qui est venu clarifier le pouvoir du directeur et l'assujettir à une limite. Les procédures devant la commission et la Cour d'appel, auxquelles l'intimé a participé dans le passé, ne limitent aucunement la portée du par. 20(3) en tant que critère conçu pour être appliqué sur une base individuelle afin d'empêcher qu'un préjudice injustifié ne résulte des retenues effectuées dans un cas particulier.

Je conclus donc que les retenues effectuées sur l'allocation d'aide sociale d'une personne afin de recouvrer des sommes versées en trop ne violent ni le RAPC ni l'accord intervenu entre le Manitoba et le gouvernement fédéral.

2. *Does Setting of Assistance Rates by Municipalities Violate CAP?*

The second aspect of the Manitoba scheme challenged by the respondents is the establishment of dollar amounts or rates of assistance by municipalities under the provisions of *The Municipal Act*. As my colleague points out, this issue is not that there is a variation in the rates which constitute the dollar amounts of the list of items that comprise what is labelled "basic necessities". The issue is whether "CAP requires the rates to be set by the provincial authority" or whether these amounts can be set by by-laws passed by municipalities in accordance with criteria that conform to the dictates of CAP.

In my view there is nothing in CAP or the Agreement that requires these rates to be set by the provincial authority and prohibits the scheme adopted by Manitoba. The role identified in CAP for the province or provincial authority, which in the case of Manitoba is the Minister of Welfare, is to establish the applicable test or criteria for the provision of assistance. Section 2 of CAP requires the provincial authority to determine the test for a "person in need", and ss. 6(2)(a) and 6(2)(b) require the province to agree to provide assistance to persons in need with reference to "basic requirements", "budgetary requirements", and income and resources. Section 2(2) of the CAP Regulations defines "budgetary requirement" to include the list of basic requirements plus other items that are deemed to be essential. However, nowhere does CAP require that the actual dollar rates for assistance be set by the provincial authority. This is consistent with the fact that such rates may legitimately vary significantly among municipalities in accordance with local conditions and indeed in different localities in a municipality. These conditions would be known to the council of the municipality which is in a much better position to fix these amounts than the Minister. The latter would

2. *La fixation des taux d'assistance par les municipalités viole-t-elle le RAPC?*

Le second aspect du régime manitobain que contestent les intimés est la fixation des montants ou des taux d'assistance par les municipalités en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Comme le fait remarquer ma collègue, ce qui est en cause, ce ne sont pas les différences dans les taux qui constituent les sommes accordées pour la liste d'éléments qui composent ce qu'on appelle les «besoins essentiels». Il s'agit plutôt de savoir si [TRADUCTION] «le RAPC exige que les taux soient fixés par l'autorité provinciale» ou s'ils peuvent l'être par voie de règlements adoptés par les municipalités conformément à des critères qui respectent les exigences du RAPC.

À mon avis, rien dans le RAPC ou dans l'accord n'exige que ces taux soient fixés par l'autorité provinciale ni n'interdit le régime adopté par le Manitoba. Aux termes du RAPC, le rôle de la province ou de l'autorité provinciale, qui est, dans le cas du Manitoba, le ministre du Bien-être social, consiste à établir le test ou les critères applicables à la prestation d'assistance. L'article 2 du RAPC impose à l'autorité provinciale l'obligation d'établir le test applicable pour déterminer qui est une «personne nécessiteuse» et, suivant les al. 6(2)a) et 6(2)b), la province doit accepter de fournir de l'assistance aux personnes nécessiteuses en fonction de leurs «besoins fondamentaux», de leurs «besoins matériels», de leurs revenus et de leurs ressources. Le paragraphe 2(2) du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada* définit les «besoins matériels» comme comprenant la liste de besoins fondamentaux ainsi que d'autres articles ou services jugés essentiels. Il n'y a cependant rien dans le RAPC qui exige que les montants réels de l'assistance soient fixés par l'autorité provinciale. Cela cadre d'ailleurs avec le fait que ces montants peuvent légitimement varier sensiblement d'une municipalité à l'autre et même d'un endroit à l'autre dans une municipalité, suivant les conditions locales. Ces conditions seraient connues du conseil municipal qui est beaucoup mieux placé que le Ministre pour fixer ces montants. Il faudrait en effet à ce dernier une vaste quantité de données

require a vast amount of information in order to set or indeed approve rates for various municipalities.

The scheme which CAP and the Agreement establish clearly involves the municipality in important decisions relating to the administration of welfare in the province. Section 2 of CAP defines a “provincially approved agency” as any department of government, person or agency that is authorized by provincial law or the provincial authority to “accept applications for assistance, determine eligibility for assistance, provide or pay assistance or provide welfare services” that is listed in a schedule to the agreement. Representatives of the various municipalities are listed in Schedule B to the Manitoba Agreement as provincially approved agencies. Pursuant to s. 4 of CAP the agreement with a province may provide for payment with respect to assistance provided by a provincially approved agency.

It is therefore sufficient if the province has established appropriate criteria which conform with CAP for the identification of persons in need and the determination of the amount of assistance to be provided. Manitoba has done this in *The Municipal Act*. In s. 450(1) of the Act, Manitoba has defined a “person in need” as a person who lacks “basic necessities” or a dependant of such a person. “Basic necessities” are defined in the same terms as in the SAA, which, as I have already observed, covers at least the same items as “basic requirements” in CAP. The council of each municipality is required to provide by by-law for the granting of assistance to “persons in need” in the municipality who lack “basic necessities” and who are not qualified to receive a social allowance, and for the regulating and prescribing of conditions under which such assistance is to be given to ensure that the “basic necessities” of such persons are met (s. 451(1)). They thus provide for assistance to be granted in accordance with the criteria adopted by the province in conformity with CAP. At trial Teitelbaum J. held, at p. 228, that “[n]o evidence was made to show that the municipalities

pour qu’il puisse fixer ou même approuver des taux pour différentes municipalités.

De toute évidence, le régime instauré par le RAPC et par l’accord fait participer les municipalités à d’importantes décisions touchant l’administration de la protection sociale dans la province. L’article 2 du RAPC définit l’«organisme approuvé par la province» comme tout ministère gouvernemental, toute personne ou tout organisme que la législation ou l’autorité provinciale autorise à «accepter des demandes d’assistance publique, à déterminer l’admissibilité à une telle assistance, à fournir ou à payer cette assistance ou à fournir des services de protection sociale», et qui figure sur la liste d’une annexe de l’accord. Les représentants des diverses municipalités sont inscrits à l’annexe B de l’accord conclu avec le Manitoba à titre d’organismes approuvés par la province. Conformément à l’art. 4 du RAPC, l’accord conclu avec une province peut prévoir le paiement de contributions à l’égard de l’assistance fournie par un organisme approuvé par la province.

Il suffit donc que la province ait établi des critères appropriés, conformes au RAPC, pour l’identification des personnes nécessiteuses et pour la détermination du montant de l’assistance à fournir. C’est ce qu’a fait le Manitoba dans la *Loi sur les municipalités*. Au paragraphe 450(1) de cette loi, le Manitoba a défini la «personne nécessiteuse» comme celle qui ne peut subvenir à ses «besoins essentiels» ou une personne à sa charge. La définition des «besoins essentiels» reprend les mêmes termes que dans la *Loi sur l’aide sociale* qui, comme je l’ai déjà fait remarquer, vise au moins les mêmes éléments que les «besoins fondamentaux» définis dans le RAPC. Le conseil de chaque municipalité est tenu de prendre, par voie de règlement, des dispositions pour fournir de l’aide aux «personnes nécessiteuses» dans la municipalité qui ne peuvent subvenir à leurs «besoins essentiels» et qui n’ont pas droit à l’aide sociale, et pour régler et fixer les conditions d’octroi de l’aide municipale afin de s’assurer que les «besoins essentiels» de ces personnes sont satisfaits (par. 451(1)). Les conseils municipaux prennent donc des mesures pour fournir de l’assistance con-

are not using a proper needs test". There is no reason to reject this finding. In view of this finding it follows that the various municipalities are using substantially the same list of items to provide basic necessities but the variation in rates occurs either by reason of a difference in actual cost of these items or by reason of a variation in the cost figures used.

A person aggrieved by this variation is entitled to appeal to the appeal board under s. 9 of the SAA. Section 451(4) of *The Municipal Act* provides that such an appeal can be taken with respect to any decision affecting the application of a person in need. The appeal board is the Social Services Advisory Committee set up under the *Social Services Administration Act*, R.S.M. 1987, c. S165, and is a provincial body. Accordingly, a mechanism is provided for achieving uniformity, to the extent possible, in the dollar amounts which are applied to the items that make up the basic necessities of a person in need. Some variation is inevitable due to local conditions. The existence of variations may be due to the under-utilization of the right of appeal or to other factors. It would be pure speculation for this Court to seek to attribute a specific reason for these variations. But, in any event, that is not the issue here.

#### Disposition

I would therefore allow the appeal, set aside the judgments below and dismiss the actions. In view of the public importance of the issues raised by the respondent I would not award costs to the appellant in the courts below. In accordance with the order granting leave to appeal herein the respondent is entitled to the costs of the appeal to this Court on a party and party basis. Given the resolu-

formément aux critères adoptés par la province en application du RAPC. En première instance, le juge Teitelbaum a conclu, à la p. 228, que «[l]a preuve ne tend nullement à démontrer que les municipalités n'appliquent pas un test approprié [concernant les besoins]». Il n'y a aucune raison d'écarter cette conclusion. Compte tenu de celle-ci, il s'ensuit que les différentes municipalités recourent essentiellement à la même liste de services et d'articles pour satisfaire les besoins essentiels, mais que les taux varient soit en raison d'une différence de coût réel de ces services ou articles, soit en raison d'une variation des chiffres utilisés pour en calculer le coût.

La personne lésée par cette variation a le droit d'interjeter appel devant la commission d'appel en vertu de l'art. 9 de la *Loi sur l'aide sociale*. Le paragraphe 451(4) de la *Loi sur les municipalités* prévoit que pareil appel peut être interjeté à l'égard de toute décision concernant la demande d'aide d'une personne nécessiteuse. La commission d'appel est le Comité consultatif des services sociaux constitué en vertu de la *Loi sur l'administration des services sociaux*, L.R.M. 1987, ch. S165, et est un organisme provincial. Il existe donc un mécanisme qui permet de réaliser, autant que faire se peut, l'uniformité quant aux montants affectés aux éléments composant les besoins essentiels d'une personne nécessiteuse. Une certaine variation est inévitable en raison des conditions locales. L'existence de variations peut s'expliquer par l'exercice insuffisant du droit d'appel ou par d'autres facteurs. Ce serait de la pure conjecture de sa part si notre Cour cherchait à donner une explication précise de ces variations. Mais, quoi qu'il en soit, telle n'est pas la question en litige ici.

#### Dispositif

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer les jugements des juridictions inférieures et de rejeter les actions. Vu l'importance que revêtent pour le public les questions soulevées par l'intimé, je suis d'avis de ne pas accorder à l'appelant ses dépens devant les tribunaux d'instance inférieure. Conformément à l'ordonnance accordant l'autorisation de pourvoi en l'es-

tion of the issues which I would make I would not award costs on a higher scale.

*Appeal allowed, LA FOREST, L'HEUREUX-DUBÉ, CORY and MCLACHLIN JJ. dissenting.*

*Solicitor for the appellants: John C. Tait, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent: Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg.*

*Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Dominique Rousseau, André Gaudreau and Louis Rochette, Ste-Foy.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Deputy Attorney General of Manitoba, Winnipeg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Beverley Bauer, Calgary.*

*Solicitor for the intervener the National Anti-Poverty Organization: Arne Peltz, Winnipeg.*

pèce, l'intimé a droit à des dépens comme entre parties relativement au pourvoi devant notre Cour. Vu la façon dont je trancherais les questions en litige, je suis d'avis de ne pas accorder de dépens selon un barème plus élevé.

*Pourvoi accueilli, les juges LA FOREST, L'HEUREUX-DUBÉ, CORY et MCLACHLIN sont dissidents.*

*Procureur des appelants: John C. Tait, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimé: Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg.*

*Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Dominique Rousseau, André Gaudreau et Louis Rochette, Ste-Foy.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le sous-procureur général du Manitoba, Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Beverley Bauer, Calgary.*

*Procureur de l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté: Arne Peltz, Winnipeg.*