

**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 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 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 (dissentants)*: 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 (dissident):* 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