

A-76-89

A-76-89

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

v.

Robert James Finlay (*Respondent*) (*Plaintiff*)

and

The Attorney General of Manitoba (*Intervenor*)

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

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and MacGuigan JJ.A.—Winnipeg, May 29, 30 and 31; Ottawa, July 6, 1990.

Health and welfare — Canada Assistance Plan (CAP) providing for cost sharing by federal government of provincial social assistance and welfare services — To recover debts due to overpayments, Manitoba reducing payments to persons in need below minimum level of "basic requirements" set by CAP — Legality of payments made by federal Minister of Finance and certificates given by federal Minister of National Health and Welfare to Manitoba pursuant to Canada Assistance Plan, s. 7 in view of Manitoba Social Allowances Act provisions authorizing such reduction — Whether Minister of Finance should be enjoined from making further payments to Manitoba under Plan or federal-provincial agreement thereunder until provincial Act amended to ensure allowances not below minimum basic requirements — Rates of welfare payments set by municipalities — No requirement for Provincial approval — Declaration rates must be established by designated provincial authority.

The *Canada Assistance Plan* (CAP) provides for cost sharing by the federal government of provincial social assistance and welfare services for "persons in need". In 1967, the Minister of National Health and Welfare and the Province of Manitoba entered into an agreement under the CAP with respect to such federal contributions.

In Manitoba, federally cost-shared payments to persons in need were dealt with under two provincial statutes, the *Social Allowances Act* and the *Municipal Act*. Manitoba was the only province not requiring provincial approval of the rates of welfare payments set by municipalities.

The respondent, a resident of Manitoba, qualified for social assistance under the Manitoba Social Assistance Act because of permanent disabilities, including severe epilepsy, which rendered him unable to provide for himself. He received overpayments on three separate occasions, of \$207.70, \$109 and \$796.

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 (*appelants*) (*défendeurs*)

c.

Robert James Finlay (*intimé*) (*demandeur*)

b et

Le procureur général du Manitoba (*intervenant*)

RÉPERTORIÉ: FINLAY c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES) (C.A.)

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et MacGuigan, J.C.A.—Winnipeg, 29, 30 et 31 mai; Ottawa, 6 juillet 1990.

Santé et bien-être social — Le Régime d'assistance publique du Canada (le Régime) prévoit la participation du gouvernement fédéral aux dépenses engagées par les provinces au titre de l'aide sociale et des services de protection sociale — Pour recouvrer des paiements en trop, le Manitoba ramenait les allocations d'aide sociale versées aux personnes nécessiteuses à un montant inférieur au niveau minimal des «besoins fondamentaux» prévu dans le Régime — Légalité des contributions versées par le ministre fédéral des Finances et des certificats délivrés par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social au Manitoba conformément à l'art. 7 du Régime d'assistance publique du Canada compte tenu du fait que des dispositions de la Loi sur l'aide sociale du Manitoba autorisent de telles retenues — Faut-il enjoindre au ministre des Finances de ne pas verser d'autres contributions au Manitoba conformément au Régime ou à l'accord fédéral-provincial conclu aux termes du Régime tant que la loi provinciale n'aura pas été modifiée pour faire en sorte que les allocations ne tombent pas sous le niveau minimal des besoins fondamentaux? — Fixation des taux d'aide sociale par les municipalités — L'approbation de la province n'est pas requise — Jugement déclarant que les taux doivent être établis par l'autorité provinciale désignée.

Le Régime d'assistance publique du Canada (le Régime) prévoit la participation du gouvernement fédéral aux dépenses engagées par les provinces au titre de l'aide sociale et des services de protection sociale fournis aux «personnes nécessiteuses». En 1967, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et la province du Manitoba ont conclu un accord aux termes du Régime au sujet de ces contributions fédérales.

Au Manitoba, les contributions relatives au partage des coûts versées par le gouvernement fédéral aux personnes nécessiteuses étaient régies par deux lois provinciales, à savoir la *Loi sur l'aide sociale* et la *Loi sur les municipalités*. Le Manitoba était la seule province n'exigeant pas d'approuver les taux fixés par les municipalités.

L'intimé est un résident du Manitoba qui était admissible à l'aide sociale en vertu de la Loi sur l'aide sociale du Manitoba car l'incapacité permanente dont il souffrait, qui comprenait une forme aiguë d'épilepsie, ne lui permettait pas de travailler pour subvenir à ses besoins. À trois occasions, il a reçu des

The Province's policy as to the quantum of recovery in the case of overpayments was to recover 5% of the total allowance, or the whole of that portion of the allowance intended to cover "personal requirements".

The Trial Judge concluded that the recovery of overpayments or part thereof from a recipient who is receiving the minimum amount of assistance to cover basic requirements resulted in undue hardship for the recipient and constituted a breach of the agreement between Manitoba and the Government of Canada. The payments of contributions by the Minister of Finance and certificates by the Minister of National Health and Welfare pursuant to subsection 7(1) of the CAP were declared to be illegal so long as the Provincial legislation continued to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements in order to collect debts for overpayments and, on that same basis, the Minister of Finance was ordered to refrain from making any further payments to the Province pursuant to the CAP or its agreement. As to the setting of the rates of welfare payments, the Trial Judge found that the Province did not have to set the rates of welfare payments by a municipality nor did it have to expressly approve that rate. The Province could allow a municipality to set its own rates of welfare assistance as long as the proper needs test was applied.

This was an appeal from the declaration and injunction and a cross-appeal from the decision concerning the setting of rates by municipalities.

Held, the appeal should be dismissed as to the declaration and allowed as to the injunction. As to the cross-appeal, a declaration should issue that all social assistance rates under the CAP and the 1967 Canada-Manitoba Agreement are required to be established by the designated provincial authority.

The Declaration

Since public assistance and welfare fell under provincial constitutional competence, Parliament's role was restricted to advancing funds to assist the provinces in discharging their responsibilities. Section 6 of the CAP, which established the conditions to which all payments were subject, left to each province the determination of the basic requirements of persons in need. Under section 6, the amount of financial aid had to be such as to enable the recipient to meet his/her basic requirements, the exact amount depending on the recipient's income and resources. This in no way lessened the fundamental jurisdiction of each province to determine how to quantify the "basic requirements" of a person in need. The only limit imposed on the provinces was CAP's condition that, having established a level of financial aid, they could not decrease that aid below a recipient's basic requirements.

Manitoba did not use either of the federal terms "basic requirements" or "budgetary requirements", but instead used the phrase "basic necessities". However, the Province's defini-

paiements en trop s'élevant à 207,70 \$, 109 \$ et 796 \$. La politique de la province concernant le recouvrement des paiements en trop consistait à recouvrer 5% de l'allocation totale, ou la totalité de la portion de l'allocation destinée à subvenir aux «besoins personnels».

a Le juge de première instance a conclu que le recouvrement d'une partie ou de la totalité d'un paiement en trop d'un bénéficiaire qui reçoit le montant minimum d'aide pour couvrir ses besoins essentiels causait un préjudice injustifié à ce dernier et contrevenait à l'accord conclu entre le Manitoba et le gouvernement du Canada. Les contributions versées par le ministre des Finances et les certificats délivrés par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social conformément au paragraphe 7(1) du Régime ont été déclarés illégaux tant que la législation provinciale permettrait de réduire une allocation à un montant inférieur au seuil des besoins fondamentaux pour recouvrer des créances relatives à des paiements en trop et il a également été ordonné au ministre des Finances de s'abstenir de verser d'autres paiements à la province conformément au régime ou à l'accord. Quant à la fixation des taux d'aide sociale, le juge de première instance a conclu que la province n'était pas tenue de fixer les taux des prestations d'aide sociale versées par une municipalité et n'était pas tenue d'approuver expressément ces taux. La province pouvait permettre à une municipalité de fixer ses propres taux d'aide sociale pourvu que le test approprié concernant les besoins soit appliqué.

b Il s'agit d'un appel formé contre le jugement déclaratoire et l'injonction, et d'un appel incident formé contre la décision relative à la fixation des taux par les municipalités.

c *Arrêt*: l'appel doit être rejeté quant au jugement déclaratoire et accueilli quant à l'injonction. En ce qui concerne l'appel incident, il est déclaré que tous les taux d'aide sociale dont il est question dans le Régime d'assistance publique du Canada et dans l'Accord Canada-Manitoba de 1967 doivent être établis par l'autorité provinciale désignée.

Le jugement déclaratoire

d Comme la question des régimes d'assistance publique et des services de protection sociale relève de la compétence des provinces, le seul rôle que le Parlement pouvait jouer consistait à verser des contributions aux provinces pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités. L'article 6 du Régime, qui énonce les conditions auxquelles sont assujetties toutes les contributions du gouvernement fédéral, laissait à chaque province le soin de déterminer les besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses. Aux termes de l'article 6, l'aide financière devait être versée à une province nécessiteuse dans une mesure ou d'une manière compatible avec ses besoins fondamentaux. Le montant de l'aide dépendait des revenus et des ressources de celle-ci. Cela ne diminuait pas la compétence fondamentale de chacune des provinces de déterminer comment mesurer les «besoins fondamentaux» d'une personne nécessiteuse. Une seule condition était imposée aux provinces par le Régime: une fois que le niveau d'aide financière avait été fixé, les provinces ne pouvaient plus ramener cette aide à un montant inférieur au niveau minimal des besoins fondamentaux d'une personne nécessiteuse.

e Au Manitoba, on n'utilisait pas les expressions «besoins fondamentaux» et «besoins matériels» qui figurent dans la loi fédérale, mais on parlait plutôt de «besoins essentiels». Toute-

tion of "basic necessities" was only the fulfilment of the federal concept of "budgetary requirements". A drop below basic necessities was therefore an infringement of paragraph 6(2)(b) of the CAP.

Subsection 20(3) of the Manitoba legislation did not respect the federally imposed minimum since it allowed the deduction of an amount "that would not cause undue hardship to the recipient". The test Manitoba used in determining what constituted undue hardship did not meet the conditions of the CAP.

To make the recovery of overpayments subject to the strict conditions of the CAP renders difficult such recovery. But it is not 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 disincentives to abuse may be as socially harmful as the disease.

The Injunction

There was no need for an injunction. Its consequences would have been out of proportion to the mischief to be remedied. It would have jeopardized not only the entire social allowances program in the Province, but would also have cut off federal funding for all programs cost shared under CAP, including child welfare.

Rate Setting by Municipalities

The definition of "person in need" in section 2 of the CAP provided for a needs test "established by the provincial authority", in turn defined as "the provincial Minister or other official body specified by the province" in the relevant agreement. The Agreement in question designated the Minister of Welfare as the provincial authority. The needs tests were therefore not established by the proper authority. Since the Supreme Court of Canada has recognized the cross-appellant as having public interest standing herein, there is no question that he had the right to challenge even matters of contract between the Federal Government and the Province.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1, Preamble, ss. 1, 2, 3, 4, 6, 7.
Canada Assistance Plan Regulations, C.R.C., c. 382, ss. 2, 3.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 341A(4) (as enacted by SOR/79-57, s. 8).
Social Allowances Regulations, S160-404/88R, s. 5, Sch. A.
The Municipal Act, R.S.M., c. M225, ss.449, 450, 451,

fois, la définiton que donnait la loi manitobaine des «besoins essentiels» ne faisait que respecter l'exigence fédérale relative aux «besoins matériels». Par conséquent, le versement d'une allocation inférieure au montant requis pour combler les besoins essentiels d'une personne nécessiteuse constituait une violation de l'alinéa 6(2)b) du Régime.

Le paragraphe 20(3) de la loi manitobaine contrevenait aux dispositions du Régime qui imposent un niveau minimal puisqu'il autorisait la retenue d'un montant «dont la privation ne causerait pas un préjudice injustifié au bénéficiaire». Le critère appliqué par le Manitoba à cet égard ne respectait pas les conditions du Régime.

Le fait que le recouvrement des paiements en trop soit assujéti aux conditions strictes du Régime rend ce recouvrement difficile. Toutefois, il n'est pas 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 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.

L'injonction

Il n'y avait pas lieu d'accorder une injonction, car ses conséquences auraient été hors de proportion compte tenu de la situation à laquelle ou voulait remédier. Non seulement cela aurait menacé l'ensemble du programme d'allocations d'aide sociale de la province, mais cela aurait tari la source des crédits fédéraux destinés à tous les programmes à coûts partagés relevant du CAP, y compris les services de protection de l'enfance.

Fixation des taux par les municipalités

La définition de l'expression «personne nécessiteuse» qui figure à l'article 2 du Régime prévoyait que le critère servant à décider si une personne est nécessiteuse serait «établi par l'autorité provinciale» qui est à son tour définie comme étant «le ministre provincial ou une autorité ou un organisme autre spécifié par la province» dans l'accord approprié. L'accord en question disait que le ministre du Bien-être social était le ministre provincial chargé de l'application de la loi provinciale. Les critères des besoins n'étaient donc pas établis par l'autorité compétente. Comme la Cour suprême du Canada a reconnu que le contre-appelant avait qualité pour agir dans l'intérêt public dans le présent litige, il ne fait aucun doute qu'il avait le droit de contester même des questions d'ordre contractuel entre le gouvernement fédéral et la province.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur l'aide sociale*, L.R.M. 1987, chap. S160, art. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 20.
Loi sur les municipalités, L.R.M., chap. M225, art. 449, 450, 451, 452.
Régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), chap. C-1, préambule, 1, 2, 3, 4, 6, 7.
Règlement du Régime d'assistance publique du Canada, C.R.C., chap. 382, art. 2, 3.
Règlement sur l'aide sociale, S160-404/88R, art. 5,

452.

The Social Allowances Act, R.S.M. 1987, c. S160, ss. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 20.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Lofstrom and Murphy (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.); *Osenton (Charles) & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130 (H.L.).

DISTINGUISHED:

LeBlanc v. City of Transcona, [1974] S.C.R. 1261; (1973), 38 D.L.R. (3d) 549; [1973] 6 W.W.R. 484.

REFERRED TO:

Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West) (1976), 71 D.L.R. (3d) 597; 29 R.F.L. 395 (Man. C.A.); *Finlay v. Minister of Finance of Canada*, [1984] 1 F.C. 516; (1983), 146 D.L.R. (3d) 704; 1 Admin. L.R. 76; 48 N.R. 126 (C.A.); affd by *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338.

COUNSEL:

Harry Gliner for appellants (defendants).
G. Patrick S. Riley for respondent (plaintiff).
W. Glen McFetridge for Attorney General of Manitoba.
Robert G. Richards for Attorney General of Saskatchewan.
Arne Peltz for National Anti-Poverty Organization.
Rebecca J. Givens for Minister of Community and Social Services.
Jean-Claude Paquet for Attorney General of Quebec.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants (defendants).
Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg, for respondent (plaintiff).
Attorney General of Manitoba for Attorney General of Manitoba.
Attorney General of Saskatchewan for Attorney General of Saskatchewan.
Legal Aid Manitoba, Winnipeg, for National Anti-Poverty Organization.
Legal Services Branch, Toronto, for Minister of Community and Social Services.

Annexe A.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, R. 341A(4) (éditée par DORS/79-57, art. 8).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Re Lofstrom and Murphy (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.); *Osenton (Charles) & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130 (H.L.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

LeBlanc c. Ville de Transcona, [1974] R.C.S. 1261; (1973), 38 D.L.R. (3d) 549; [1973] 6 W.W.R. 484.

DÉCISIONS CITÉES:

Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West) (1976), 71 D.L.R. (3d) 597; 29 R.F.L. 395 (C.A. Man.); *Finlay c. Ministre des Finances du Canada*, [1984] 1 C.F. 516; (1983), 146 D.L.R. (3d) 704; 1 Admin. L.R. 76; 48 N.R. 126 (C.A.); confirmé par *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338.

AVOCATS:

Harry Gliner pour les appelants (défendeurs).
G. Patrick S. Riley pour l'intimé (demandeur).
W. Glen McFetridge pour le procureur général du Manitoba.
Robert G. Richards pour le procureur général de la Saskatchewan.
Arne Peltz pour l'Organisation nationale anti-pauvreté.
Rebecca J. Givens pour le ministre des Services sociaux et communautaires.
Jean-Claude Paquet pour le procureur général du Québec.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants (défendeurs).
Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg, pour l'intimé (demandeur).
Le procureur général du Manitoba pour le procureur général du Manitoba.
Le procureur général de la Saskatchewan pour le procureur général de la Saskatchewan.
Aide juridique Manitoba, Winnipeg, pour l'Organisation nationale anti-pauvreté.
Direction des services juridiques, Toronto, pour le ministre des Services sociaux et communautaires.

Attorney General of Quebec for Attorney General of Quebec.

Le procureur général du Québec pour le procureur général du Québec.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

MACGUIGAN J.A.: This is an appeal and a cross-appeal from a judgment of the Trial Division rendered on January 24, 1989 [(1989), 25 F.T.R. 45], by which Teitelbaum J. issued a declaration that payments made by the federal Minister of Finance and certificates given by the federal Minister of National Health and Welfare to the Province of Manitoba, both pursuant to section 7 of the *Canada Assistance Plan* [R.S.C. 1970, c. C-1], now R.S.C., 1985, c. C-1, were illegal so long as the Manitoba *Social Allowances Act*, R.S.M. 1987, c. S160, authorized the reduction of social allowances to "persons in need", for the purpose of collecting debts arising from overpayments, below the minimum level of "basic requirements" set by the Plan. The Trial Judge also issued an injunction against the Minister of Finance, enjoining him from making any further payments to Manitoba pursuant to the *Canada Assistance Plan* or the federal-provincial agreement made under it until the *Social Allowances Act* was amended to ensure that allowances did not fall below the minimum level of basic requirements. The judgment was suspended pending the disposition of this appeal.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Il s'agit d'un appel et d'un appel incident formés contre un jugement en date du 24 janvier 1989 de la Section de première instance [(1989), 25 F.T.R. 45] dans lequel le juge Teitelbaum a déclaré que les contributions versées par le ministre fédéral des Finances et les certificats délivrés par le ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social à la province du Manitoba conformément à l'article 7 du *Régime d'assistance publique du Canada* [S.R.C. 1970, chap. C-1], maintenant L.R.C. (1985), chap. C-1, étaient illégaux dans la mesure où la *Loi sur l'aide sociale du Manitoba*, L.R.M. 1987, chap. S160, permettait de ramener les allocations d'aide sociale versées aux «personnes nécessiteuses» à un montant inférieur au niveau minimal des «besoins fondamentaux» prévu dans le Régime, afin de recouvrer des créances relatives à des paiements en trop. Le juge de première instance a aussi décerné une injonction ordonnant au ministre des Finances de s'abstenir de verser d'autres contributions au Manitoba conformément au *Régime d'assistance publique du Canada* ou à l'accord fédéral-provincial conclu aux termes du Régime tant que la *Loi sur l'aide sociale* n'aura pas été modifiée pour faire en sorte que les allocations ne tombent pas sous le niveau minimal des besoins fondamentaux. L'exécution du jugement a été suspendue jusqu'à ce que cette Cour rende une décision finale.

The *Canada Assistance Plan* ("CAP" or "the Plan"), which came into effect in 1966, provides for cost sharing by the federal government of provincial social assistance and welfare services for "persons in need". The Governor in Council, acting pursuant to section 4 of the Plan, authorized the Minister of National Health and Welfare to enter into agreements with the provinces in respect of such federal contributions, and on March 20, 1967, the Minister of National Health and Welfare and the Province of Manitoba entered into such an agreement ("the 1967 Agreement").

Entré en vigueur en 1966, le *Régime d'assistance publique du Canada* (le «Régime») prévoit la participation du gouvernement fédéral aux dépenses engagées par les provinces au titre de l'aide sociale et des services de protection sociale fournis aux «personnes nécessiteuses». Conformément à l'article 4 du Régime, le gouverneur en conseil a autorisé le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à conclure des accords avec les provinces au sujet de ces contributions fédérales; le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et la province du Manitoba ont conclu un accord en ce sens le 20 mars 1967 («l'Accord de 1967»).

The relevant provisions of CAP [R.S.C., 1985, c. C-1] 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

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;

THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

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

INTERPRETATION

2. In this Act,

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

(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;

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

“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 that person’s budgetary requirements and the income and resources available to him to meet such requirements, to provide adequately for himself, or for himself and his dependants or any of them, or

Les dispositions pertinentes du Régime [L.R.C. (1985), chap. C-1] 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,

La Majesté, sur l’avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

TITRE ABRÉGÉ

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

DÉFINITIONS

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

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

a) 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.

«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.

«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;

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

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

(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 provinces,

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;

«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.

b «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;

d 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 1

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.

PARTIE 1

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.

h «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:

i 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;

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

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;

(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.

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 (Appeal Book, I, at pages 33-34):

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;

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) 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 an 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.

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 (Dossier d'appel, I, aux pages 33 et 34):

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

An early problem under CAP was the realization that the Plan did not allow the Federal Government to make contributions to the provinces with respect to overpayments to assistance or welfare recipients. The Deputy Minister of National Health and Welfare alerted the provinces to that fact in letters of August 6, 1968, (Appeal Book, II, at pages 273-274) and April 22, 1969 (Appeal Book, III, at pages 405-406). 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. On November 24, 1971, the Federal Government approved the Manitoba plan for preventing and recovering overpayments (Appeal Book, II, at pages 286-287) on certain conditions. Manitoba subsequently informed Ottawa that the conditions had been fulfilled (Appeal Book, II, at pages 288-289), and final federal approval was issued on February 29, 1972 (Appeal Book, II, at page 290).

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

2. . . .

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

- (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) sauf avant le 1^{er} 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 satisferont 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 . . .

On a cependant rapidement constaté que le Régime 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. Le sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en a informé les provinces dans deux lettres en date du 6 août 1968 (Dossier d'appel, II, aux pages 273 et 274) et du 22 avril 1969 (Dossier d'appel, III, aux pages 405 et 406). En mars 1971, le législateur a modifié le *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada* afin d'autoriser le gouvernement fédéral à participer au programme de partage des coûts lorsque des sommes étaient versées en trop à des personnes qui étaient par la suite jugées comme n'ayant pas droit à la totalité ou à une partie de cette assistance. 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 (Dossier d'appel, II, aux pages 286 et 287). Le Manitoba a par la suite informé le gouvernement fédéral que les conditions avaient été remplies (Dossier d'appel, II, aux pages 288 et 289), et a reçu l'approbation finale de ce dernier le 29 février 1972 (Dossier d'appel, II, à la page 290).

Les dispositions pertinentes du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada*, C.R.C., chap. 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;

«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;

“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

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

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

Expressions Defined for the Purposes of Particular Provisions of the Act

Expressions définies aux fins de certaines dispositions de la Loi

3. For the purposes of

3. Aux fins de

(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

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) by the province, and
- (ii) by municipalities in the province,

- e) (i) par la province, et
- (ii) par des municipalités de la province,

and includes

et comprend

- (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 ...

- f) (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 are dealt with 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-

Au Manitoba, les contributions relatives au partage des coûts versées par le gouvernement fédéral aux personnes nécessiteuses sont régies par deux lois provinciales, à savoir la *Loi sur l'aide sociale* et la *Loi sur les municipalités*, L.R.M. 1988, chap. 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

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 subsection 20(3) [S.M. 1980, c. 37, s. 10], which authorizes the deduction of overpayments. However, such deductions were also made prior to this amendment pursuant to subsection 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 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.

mentale de courte durée et aux parents seuls qui vivent séparés de leur conjoint depuis moins de quatre-vingt-dix (90) jours.

En juillet 1980, la *Loi sur l'aide sociale* a été modifiée par l'ajout du paragraphe 20(3) [S.M. 1980, chap. 37, art. 10] qui autorise la retenue d'un montant pour le recouvrement des paiements en trop. Toutefois, des retenues avaient également été faites avant cette date, en vertu du paragraphe 9(1).

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

c Définitions

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

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

d

«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. («cost of basic necessities»)

e

Fourniture des provisions, services et soins essentiels

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

i

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.

j

Détermination du coût des besoins essentiels

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

Discontinuance, reduction, suspension or increase in allowance.

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.

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.

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, if the assistance or

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

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.

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.

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 ou pour celle-ci

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 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; (“aide”)

“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 . . .

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 fausse 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.

c 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.

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. («assistance»)

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

«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. («basic necessities»)

«personne nécessiteuse» Personne qui ne peut subvenir à ses besoins essentiels et personnes à sa charge. («person in need»)

Municipal assistance.

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

(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 Allowance 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.

The Manitoba *Social Allowances Regulations*, 404/88 R provides in Schedule A to section 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 dependents 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% of the total allowance, or the whole of that portion of the allowance intended to cover "personal requirements", whichever is less (Appeal Book, IV, at page 684).

The respondent is a resident of Manitoba who qualifies for social assistance under the SAA

Obligation de fournir une aide municipale

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

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 réglementer 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.

L'Annexe A (article 5) du *Règlement sur l'aide sociale*, 404/88 R précise les coûts afférents aux besoins essentiels, en fonction du nombre de bénéficiaires adultes, et du nombre d'enfants et de leur âge. Le taux mensuel («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 durant les plaidoiries car l'intimé correspond à cette définition. Le juge de première instance a conclu que la politique de la province concernant le recouvrement des paiements en trop consistait à retenir cinq pour cent de l'allocation totale, ou la totalité de la portion de l'allocation destinée à subvenir aux «besoins personnels», soit le moindre des deux (Dossier d'appel, IV, à la page 684).

L'intimé est un résident du Manitoba qui est admissible à l'aide sociale en vertu de la *Loi sur*

because of lifelong disabilities, including severe epilepsy, which render him unable to provide for himself. He was declared to have received overpayments under the Act on three separate occasions, the first for \$207.70, the second for \$109, the third for \$796. The third overpayment was declared because of a Provincial Employment Program ("PEP") grant which had been given to him for the purpose of developing a small retail business in leathercraft and related activities, in spite of the fact that the grant was in no way intended to supplement or provide for his living expenses (Appeal Book, IV, at page 533). The respondent testified that he filed 23 appeals to the Social Services Advisory Committee pursuant to subsection 9(3) of the SAA, including some 20 appeals of overpayment deductions, but that all of his appeals were dismissed (Proceedings, at page 55). One of his appeals reached the Manitoba Court of Appeal, which unanimously held that the Province was entitled to recover an overpayment, even where the deduction reduced the recipient's allowance below the minimum level intended to cover "basic necessities": *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (Man. C.A.). The Court was not asked to consider whether the PEP grant could be taken into account in determining whether there had been an overpayment, nor of course was it asked to consider the terms of CAP or of the 1967 Agreement.

This action was instituted by the respondent in 1982, but was detoured by a lengthy controversy over a motion to strike out the statement of claim on the basis that the respondent lacked standing. The respondent was awarded standing as a public interest litigant by this Court in *Finlay v. Minister of Finance of Canada*, [1984] 1 F.C. 516, and also by the Supreme Court of Canada in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607.

When the action was finally heard at trial, the Trial Judge concluded as follows (at pages 56-60):

It would seem to me that a person who is receiving a sum of money which, at the very best, would only cover his or her basic

l'aide sociale car l'incapacité permanente dont il souffre, qui comprend une forme aiguë d'épilepsie, ne lui permet pas de travailler pour subvenir à ses besoins. On a jugé qu'il avait reçu des paiements en trop à trois occasions; le premier paiement s'élevait à 207,70 \$, le deuxième à 109 \$ et le troisième à 796 \$. Ce dernier paiement provenait d'une subvention qui lui avait été versée par un programme d'emploi provincial pour la mise sur pied d'une petite entreprise de maroquinerie et la poursuite d'activités connexes, mais cette subvention n'était nullement destinée à arrondir ses fins de mois ou à couvrir ses frais de subsistance (Dossier d'appel, IV, à la page 533). L'intimé a déclaré qu'il a déposé vingt-trois (23) appels auprès du Comité consultatif des services sociaux conformément au paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'aide sociale*, y compris vingt (20) appels concernant la retenue de paiements en trop, mais tous ses appels ont été rejetés (Procédures, à la page 55). L'un de ses appels s'est rendu jusqu'à la Cour d'appel du Manitoba, qui a statué à l'unanimité que la province avait le droit de recouvrer un trop-perçu, même si la retenue ramenait l'allocation du bénéficiaire à un montant inférieur au minimum nécessaire pour combler les «besoins fondamentaux»: *Re Finlay and Director of Welfare (Winnipeg South/West)* (1976), 71 D.L.R. (3d) 597 (C.A. Man.). La Cour n'a pas été invitée à se prononcer sur la question de savoir si la subvention du programme d'emploi provincial pouvait être prise en considération dans le calcul du paiement en trop, ni à examiner les modalités du Régime ou de l'Accord de 1967.

La présente action a été intentée par l'intimé en 1982, mais a été interrompue par la longue controverse qu'a soulevée une requête en radiation de la déclaration au motif que l'intimé n'avait pas qualité pour agir. Cette Cour a reconnu que l'intimé avait qualité pour agir dans l'intérêt public dans l'arrêt *Finlay c. Ministre des Finances du Canada*, [1984] 1 C.F. 516, ce que la Cour suprême du Canada a confirmé dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

Lorsque l'action a finalement été entendue en première instance, le juge de première instance en est arrivé à la conclusion suivante (aux pages 56 à 60):

À mon avis, une personne recevant une somme d'argent qui, tout au mieux, couvre uniquement ses besoins essentiels subirait

needs, would suffer undue hardship if, by the mere fact that a sum is being deducted, he or she is no longer being provided with sufficient funds to cover the basic needs of the individual.

In referring to the issue of deductions for the recovery of overpayments, Mr. Sexsmith [the Director of Field Operations for Social Allowance Operations for the Province] agrees that as a result of these overpayment deductions, there are some people in the Province of Manitoba who are not receiving a portion of what's calculated to be their total needs, total basic necessities. The witness admits that the Province of Manitoba, by making deductions, causes a recipient hardship but tries to avoid causing undue hardship. Trying to avoid causing undue hardship is not sufficient. The Province must avoid causing undue hardship. As I have stated and now repeat, I have difficulty in distinguishing hardship and undue hardship when the result is a lack of basic requirements such as food or shelter or clothing. I am satisfied that a lack of basic requirements causes undue hardship. A lack of budgetary requirements, that is, care in a home for special care, travel and transportation or the other items listed in ss. 2(b) to (h) of CAP may be considered hardship and not undue hardship. A lack of the items listed under s. 2(a) causes undue hardship.

un préjudice injustifié si, en raison simplement de la déduction, elle ne recevait plus suffisamment de fonds pour satisfaire ses besoins essentiels.

a En ce qui a trait aux déductions faites pour le recouvrement des paiements en trop, M. Sexsmith [directeur des opérations régionales du programme d'aide sociale de la province du Manitoba] admet qu'en raison de ces déductions, il y a des gens au Manitoba qui ne reçoivent pas une partie de ce qui est calculé comme montant correspondant à leurs besoins totaux, l'ensemble des besoins essentiels. Le témoin admet qu'en faisant ces déductions, la province du Manitoba cause un préjudice au bénéficiaire, mais il soutient qu'elle tente d'éviter de causer un préjudice injustifié. Il ne suffit pas que la province tente d'éviter de causer ce préjudice injustifié. Elle doit le faire. Je l'ai dit et je le répète, il m'est difficile de faire la distinction entre le préjudice et le préjudice injustifié lorsque les besoins fondamentaux comme l'alimentation, le logement ou les vêtements sont touchés. Je suis convaincu que, lorsque les besoins fondamentaux ne sont pas comblés, un préjudice injustifié est causé au bénéficiaire. Un montant insuffisant au titre des besoins matériels, c'est-à-dire les traitements dans une maison pour soins spéciaux, le déplacement, le transport ou les autres éléments mentionnés aux alinéas 2b) à h) du RAPC, peut être considéré comme un préjudice et non comme un préjudice injustifié. L'insuffisance touchant les éléments mentionnés à l'alinéa 2a) cause un préjudice injustifié:

[TRADUCTION]

"Q. So it is likely that there are people in this province today who are not receiving their personal needs allocation as a result of these deductions, and have no way of making that up otherwise?"

A. Well they're not receiving a portion of what's calculated to be the total needs.

Q. Total basic necessities?

A. Yes.

Q. And you can't say that those people who are missing some of their basic necessities of life are able to make that up through their excess assets in any way?

A. No, I can't say that.

Q. Because there is no policy written down that says you can only put these deductions in place when there are excess assets or excess income?

A. No, we don't have any such policy. The only policy we have is to allow the discretion to recover a lower amount at the discretion of the director if it would create hardship.

Q. Well, in fact you allow hardship, don't you, sir? It is undue hardship you do not allow. Is that a fair statement?

A. That's correct.

Q. Or try not to allow, correct?

A. That's correct."

(Questions and answers 301, 302, 303, 304, 305 and 306, pages 145 and 146, transcript)

The issue is to determine, from the evidence submitted whether the Province of Manitoba breached its agreement ...

e "Q. Il est donc probable qu'il y a des gens dans cette province qui ne reçoivent pas à l'heure actuelle leur allocation pour leurs besoins personnels en raison de ces déductions et qui n'ont aucune façon de compenser cette perte?"

R. Ils ne reçoivent pas une partie du montant calculé comme le montant correspondant à leurs besoins totaux.

Q. L'ensemble des besoins essentiels?

R. Oui.

Q. Et vous ne pouvez pas dire que ces gens, dont les besoins essentiels ne sont pas comblés en entier, sont en mesure de compenser cette perte d'une façon ou d'une autre?

R. Non, je ne peux pas dire ça.

Q. Parce qu'il n'y a aucune politique écrite qui permet de faire ces déductions uniquement lorsqu'il y a des éléments d'actif ou des revenus excédentaires?"

R. Non, nous n'avons pas ce genre de politique. La seule politique que nous avons, c'est celle qui permet de recouvrer un montant inférieur, au gré du directeur, si le recouvrement du montant plus élevé est susceptible de causer un préjudice.

Q. En fait, vous permettez le préjudice, n'est-ce pas, Monsieur? C'est le préjudice injustifié que vous ne permettez pas. C'est ça?

R. C'est exact.

Q. Ou que vous essayez de ne pas permettre, c'est ça?

R. C'est exact."

(Questions et réponses 301, 302, 303, 304, 305 et 306, aux pages 145 et 146 de la transcription)

La question à trancher à la lumière de la preuve présentée est celle de savoir si la province du Manitoba a violé l'entente ...

with the Government of Canada by effectively not supplying to recipients a portion of what was calculated to be their total basic necessities. The issue is, as well, to determine if there is a breach of the agreement by the Province of Manitoba by the mere fact that the Province allows municipalities to set their own rates for what are considered "basic necessities" where each municipality can set at a different rate.

The evidence is such that I am satisfied that the Province of Manitoba, by deducting a sum of up to 5% of the basic needs of a social allowance or welfare recipient deprives that recipient of his or her basic needs causing a breach in the agreement between the Province of Manitoba and the Government of Canada. I well understand that a method should and must be found to ensure that recipients such as the present plaintiff do not abuse the system to obtain overpayments. The solution to this problem is a political one to be determined by the legislature of the Province and by Parliament.

The evidence of Mr. Sexsmith seems to be very clear when, after being questioned by myself, he finally, although reluctantly, admitted that by the Province recovering a portion of the overpayment from the sum paid per month, to a recipient of allowance or welfare, that person is or may well be denied some of that individual's basic needs. This would seem quite obvious. A recipient such as the plaintiff receives a sum of \$213.40 per month for his basic requirements. If a part of that is being denied him for any particular month, then, for that month, his basic requirements are not met if he has no other financial resources. All the evidence indicated that when deductions were being made, Finlay had no other financial resources.

I am satisfied that when an individual is receiving the minimum amount of assistance to cover the basic requirements and some of that amount of money is being withheld to repay an overpayment more than mere "hardship" is caused. It is undue hardship that is caused to a person who may not have sufficient funds to feed himself or at least to look after himself with the bare necessities one requires. There is really no difference between hardship and undue hardship once a recipient of social allowance or welfare is lacking basic requirements.

Counsel for plaintiff submits that there exists a breach of the Canada Assistance Plan when, as in the present case, the Province of Manitoba allows its municipalities to set its own rates of assistance. I am not in agreement with the submission. If a municipality, in setting the rates of welfare to be paid sets a rate that meets the basic requirements in that municipality there is no breach. I am satisfied that the province does not, in virtue of the CAP or . . . the agreement between the Province of Manitoba and Canada, have to set the rate of welfare payment by a municipality nor does it have to expressly approve the rate. So long as the test for determining basic necessities in a municipality is equivalent to that found in the **Social Allowance Act**, then there can be no breach of CAP nor of the agreement between the Province and Canada. This is apparent from the **Municipal Act** enacted by the Province of Manitoba under Part

qu'elle a conclue avec le gouvernement du Canada en ne fournissant pas aux bénéficiaires une partie du montant calculé comme étant le montant correspondant à l'ensemble de leurs besoins essentiels. Il faut également déterminer si la province du Manitoba viole l'entente du simple fait qu'elle permet aux municipalités de fixer leurs propres taux pour les éléments considérés comme les besoins essentiels.

À la lumière de la preuve, je suis convaincu qu'en déduisant une somme pouvant atteindre 5 % des besoins essentiels d'une allocation d'aide sociale ou des paiements d'assistance sociale d'un bénéficiaire, la province du Manitoba prive ce dernier de ses besoins essentiels, ce qui constitue une violation de l'entente conclue entre cette province et le gouvernement du Canada. Je comprends fort bien qu'il soit nécessaire de s'assurer que les bénéficiaires comme le demandeur en l'espèce n'utilisent pas le système de façon abusive et pour obtenir des paiements en trop. La solution à ce problème est de nature politique et il appartient à l'assemblée législative de la province et au Parlement de la proposer.

Le témoignage de M. Sexsmith me semble très clair; en effet, lorsque je l'ai interrogé, il a fini par admettre, bien qu'avec réticence, qu'en déduisant une partie du paiement en trop de la somme mensuelle versée au bénéficiaire, la province privait ce dernier ou pouvait fort bien le priver d'une partie de ses besoins essentiels. Cela me semble assez évident. Un bénéficiaire comme le demandeur reçoit une somme mensuelle de 213,40 \$ pour ses besoins fondamentaux. Lorsqu'une partie de ce montant lui est refusée au cours d'un mois donné, ses besoins essentiels ne seront pas satisfaits pour ce mois-là, s'il n'a pas d'autres ressources financières. Toute la preuve indique que, lorsque les déductions ont été faites, Finlay n'avait pas d'autres ressources financières.

Je suis d'avis que, lorsqu'une personne reçoit le montant minimum d'aide pour couvrir ses besoins essentiels et qu'une partie de ce montant est retenue pour rembourser un paiement en trop, cette personne subit davantage qu'un simple préjudice. Elle subit un préjudice injustifié, puisqu'elle n'a peut-être pas suffisamment de fonds pour se nourrir ou, du moins, pour subvenir à ses besoins essentiels. Lorsque les besoins fondamentaux d'un bénéficiaire d'aide sociale ou de prestations d'assistance sociale ne sont pas comblés, il n'y a pas vraiment de différence entre le préjudice et le préjudice injustifié.

L'avocat du demandeur soutient que la province du Manitoba viole le Régime d'assistance publique du Canada en permettant à ses municipalités de fixer leurs propres taux d'aide. Je ne suis pas d'accord avec l'avocat sur ce point. Lorsqu'une municipalité fixe un taux qui permet de répondre aux besoins fondamentaux des prestataires dans cette municipalité, il n'y a pas de violation. Je suis convaincu que la province n'est pas tenue, que ce soit en vertu du RAPC . . . [ou de] l'entente conclue entre le Manitoba et le Canada, de fixer le taux de prestations d'assistance sociale versées par une municipalité et qu'elle n'est pas tenue d'approuver expressément ce taux. Tant et aussi longtemps que le test servant à déterminer les besoins essentiels dans une municipalité équivaut à celui qui est énoncé dans la **Loi sur l'aide sociale**, il ne peut y avoir de violation du RAPC ou de l'entente conclue entre la province et le Canada. C'est ce qui ressort de la **Loi sur les municipalités** adoptée par la province du Manitoba et notamment des définitions suivantes que l'on trouve sous la Partie VII, Aide municipi-

VII Municipal Assistance Division 1 Aid to Needy Persons under the heading Definitions:

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

'assistance' 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; ('besoins essentiels')

'municipal assistance' means assistance provided by a municipality to a person in need who is a resident of, or found in, the municipality; ('aide municipale')

'person in need' means a person who lacks the basic necessities and includes a dependant of a person in need. ('personne nécessiteuse')

Furthermore, I am satisfied that since the administration services of CAP are left to the province, the province can allow a municipality to set its own rates of welfare assistance providing the proper needs test is applied. No evidence was made to show that the municipalities are not using a proper needs test.

Counsel for Canada in his final submission states that "basic requirements" under CAP and the concept of "basic necessities" under the Social Allowance Act are different. He contends that those items listed in the Social Allowance Act Schedule "A" as "basic necessities" include things beyond the definition of "basic requirements" in CAP. He therefore submits that even if a recipient may be deprived of "basic necessities" under the Social Allowance Act (as admitted by Mr. Sexsmith) it is not necessarily true that he is thereby deprived of "basic requirements" under CAP.

It may be correct to say that "not necessarily" one may be deprived of "basic requirements" under CAP but the evidence indicates to me from the testimony of Mr. Sexsmith that the denial of some "basic requirements" does take place when a part of an overpayment is recovered. The evidence of Mr. Sexsmith leads me to believe that the items found under "basic necessities" in the Social Allowance Act and not included in "basic requirements" are usually items paid for directly by the province to a third party. This payment is not made to the recipient. Therefore, if such a recipient receives less cash because of an overpayment, he is being deprived of some "basic requirements" as listed in CAP.

Much was said by counsel for Canada and the Province as to the "fairness" of the system. They submit that there is provision in the Social Allowance Act for appeal of any deduction for overpayment. The evidence is such that Finlay has certainly availed himself of this process.

pale, plus précisément à la section 1, Aide aux personnes nécessiteuses:

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

"aide municipale" Aide fournie par une municipalité à une personne nécessiteuse qui réside ou se trouve dans la municipalité. ("municipal assistance")

"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. ("basic necessities")

"personne nécessiteuse" Personne qui ne peut subvenir à ses besoins essentiels et personnes à sa charge. ("person in need")

En outre, je suis convaincu que, étant donné que les services d'administration du RAPC sont confiés à la province, celle-ci peut permettre à une municipalité de fixer ses propres taux de prestations d'aide sociale, pourvu que le test approprié concernant les besoins soit appliqué. La preuve ne tend nullement à démontrer que les municipalités n'appliquent pas un test approprié à cet égard.

Comme dernier argument, l'avocat du gouvernement du Canada fait valoir que le concept des «besoins fondamentaux» en vertu du RAPC et celui des «besoins essentiels» prévu dans la Loi sur l'aide sociale sont différents. Selon l'avocat, les éléments énumérés comme «besoins essentiels» à l'annexe «A» de la Loi sur l'aide sociale vont au-delà de la définition des «besoins fondamentaux» du RAPC. Il soutient donc que, même si un bénéficiaire peut être privé de ses «besoins essentiels» en vertu de la Loi sur l'aide sociale (comme l'admet M. Sexsmith), il n'est pas nécessairement privé pour autant de ses «besoins fondamentaux» en vertu du RAPC.

Il est peut-être vrai qu'une personne «ne sera pas nécessairement» privée de ses «besoins fondamentaux» en vertu du RAPC, mais il m'apparaît évident, à la lumière du témoignage de M. Sexsmith, qu'il y a déni d'une partie des «besoins essentiels» lorsqu'une partie d'un paiement en trop est recouvrée. À la lecture du témoignage de M. Sexsmith, je suis portée à croire que les éléments qui sont énumérés dans la définition des «besoins essentiels» de la Loi sur l'aide sociale et qui ne sont pas compris dans les «besoins essentiels» sont habituellement des éléments dont la province paie directement le coût à un tiers. Ce paiement n'est pas versé au bénéficiaire. En conséquence, si ce dernier reçoit une somme au comptant inférieure en raison d'un paiement en trop, il est privé de certains «besoins fondamentaux» mentionnés dans le RAPC.

Les avocats du gouvernement du Canada et de la province se sont attardés sur «l'équité du système». Selon eux, la Loi sur l'aide sociale permet d'en appeler de toute déduction au titre d'un paiement en trop. D'après la preuve, il est bien évident que Finlay s'est prévalu de ce recours.

I do not have any disagreement with counsel when they say that the system is fair in that it allows appeals from decisions concerning recovery of an overpayment. That is not the issue. The issue is the decision to withhold sums of money from the monthly allowance as a result of an overpayment which causes a recipient not to have sufficient funds for his "basic requirements". A decision not necessarily made after a recipient has lodged an appeal but made by a case worker who has no discretion in determining if a lesser amount should or should not be deducted for the overpayment.

A recipient who, through his own fault, whether by not telling the truth or for some other reason receives an overpayment should be penalized. Section 22 of the **Social Allowance Act** clearly allows for such a penalty.

Conclusion

I therefore find that by the recovery of overpayments made to the plaintiff there was a breach of the agreement between the Province of Manitoba and the Government of Canada. I understand that the Province of Manitoba had stopped the recovery for overpayment from Finlay leaving a balance still owing but which balance was forgiven by the Province.

I am also satisfied that a recovery of a part of an overpayment from a recipient who has no other source of income than that received from the provincial social allowance or municipal welfare other than pursuant to s. 22 of the **Social Allowance Act** would be contrary to the existing agreement.

In conclusion, I find that payments of contributions by the Minister of Finance and certificates by the Minister of National Health and Welfare pursuant to s. 7(1) of the Canada Assistance Plan (CAP) to the Province of Manitoba are illegal so long as the **Social Allowances Act** continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements to collect debts for overpayments and I order the Minister of Finance to refrain from making any further payments to the Province of Manitoba pursuant to the Canada Assistance Plan or its agreement filed as Exhibit 1-4 so long as the **Social Allowances Act** continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements to collect debts for overpayments.

This judgment shall not become executory for 31 days from today's date or, in the event of an appeal, shall not become executory until final judgment by the Federal Court of Appeal.

As previously stated, the overpayment to Mr. Finlay was clearly caused by deliberate actions of Finlay himself. He received sums of money, on three different occasions, when he should not have. He was the author of his own misfortune.

For these reasons, I am not prepared to award costs to Finlay. There shall be no order as to costs.

The Attorney General of Manitoba ("Manitoba") and the National Anti-Poverty Organization ("NAPO") were intervenors on both the appeal

Je ne suis pas en désaccord avec les avocats lorsqu'ils disent que le système est équitable, puisqu'il permet le recours susmentionné de l'appel. Cependant, telle n'est pas la question en litige. Le débat porte sur la décision de retenir des sommes d'argent de l'allocation mensuelle à la suite d'un paiement en trop, décision à la suite de laquelle le bénéficiaire ne reçoit pas suffisamment de fonds pour combler ses «besoins fondamentaux». C'est une décision qui n'a pas nécessairement été prise après que le prestataire a déposé un appel, mais elle a été prise par un travailleur social qui n'a pas le pouvoir de déterminer si un montant inférieur devrait être déduit à l'égard du paiement en trop.

Le bénéficiaire qui, par sa propre faute, que ce soit en omettant de dire la vérité ou pour une autre raison, reçoit un paiement en trop devrait être pénalisé. L'article 22 de la **Loi sur l'aide sociale** permet clairement d'imposer cette pénalité.

Conclusion

Je suis donc d'avis que le recouvrement des paiements en trop versés au demandeur en l'espèce constituait une violation de l'entente conclue entre la province du Manitoba et le gouvernement du Canada. Je comprends que la province du Manitoba a cessé cette pratique à l'égard de Finlay, de sorte qu'un solde est encore exigible, mais la province a renoncé à ce solde.

Je suis également convaincu que le recouvrement d'une partie d'un paiement en trop d'un bénéficiaire qui n'a pas d'autre source de revenu que l'allocation d'aide sociale provinciale ou municipale, est contraire à l'entente existante, sauf s'il est fait conformément à l'article 22 de la **Loi sur l'aide sociale**.

En conclusion, je suis d'avis que les contributions versées par le ministre des Finances et les certificats délivrés par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à la province du Manitoba conformément au paragraphe 7(1) du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) sont illégaux, tant que la **Loi sur l'aide sociale** permet de réduire une allocation à un montant inférieur au seuil des besoins fondamentaux pour recouvrer des créances relatives à des paiements en trop, et j'ordonne au ministre des Finances de s'abstenir de verser d'autres paiements à la province du Manitoba conformément au Régime d'assistance publique du Canada ou à son entente déposée comme pièce 1-4, tant et aussi longtemps que la **Loi sur l'aide sociale** continue à autoriser cette réduction.

Le présent jugement ne deviendra exécutoire qu'après l'expiration de 31 jours suivant la date des présentes; s'il y a appel, il ne deviendra exécutoire que lors du jugement final de la Cour d'appel fédérale.

Comme je l'ai mentionné, le paiement en trop versé à M. Finlay est clairement le résultat de ses propres actions délibérées. Il a reçu, à trois occasions différentes, des sommes d'argent qu'il n'aurait pas dû recevoir. Il a été l'auteur de son propre malheur.

Pour ces motifs, je ne suis pas prêt à accorder de dépens à Finlay. Il n'y a aucune ordonnance concernant les dépens.

Le Procureur général du Manitoba («Manitoba») et l'Organisation nationale anti-pauvreté («ONAP») sont intervenus dans l'appel et dans

and the cross-appeal. The Attorney General of Saskatchewan ("Saskatchewan"), the Ministry of Community and Social Services of Ontario ("Ontario") and Le Procureur Général du Québec ("Québec") were intervenors as to the appeal alone.

* * *

The first matter in issue was the object of CAP, as stated in the preamble to the Plan. The respondent and NAPO emphasized the first part of the recital: "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" [Emphasis added.] The stronger expression of the adequacy of assistance to persons in need as the object of the statute was that of NAPO, which asserted the following principle of statutory construction as applied to CAP: "faced with general language or contending interpretations due to ambiguity in statutory language, the Court will favour that interpretation which best assures adequacy of assistance to persons in need" (Factum, paragraphs 15 and 37). In fact NAPO was prepared to describe CAP as "a Charter-like document of basic rights designed to protect persons in need" (Factum, paragraph 78).

The appellant and Manitoba, on the other hand, stressed the second part of the recital in the preamble: "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.] On this view the Federal Government had only twelve clients: the ten provinces, and the two territories.

This issue over the object of the statute is resolved, it seems to me, as soon as one looks at the relative jurisdictions of the parties. It was common ground that the area of public assistance and welfare services was one that fell under the consti-

l'appel incident. Le Procureur général de la Saskatchewan («Saskatchewan»), le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario («Ontario») et le Procureur général du Québec («Québec») sont intervenus dans l'appel seulement.

* * *

La première question en litige a porté sur l'objet du Régime d'assistance publique du Canada, tel qu'il est énoncé dans le préambule. L'intimé et l'ONAP ont mis l'accent sur la première partie du préambule: «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» [C'est moi qui souligne.] C'est l'ONAP qui a le mieux exprimé l'objet de la loi, c'est-à-dire l'instauration de mesures suffisantes pour venir en aide aux personnes nécessiteuses, en appliquant le principe d'interprétation suivant au Régime: [TRADUCTION] «devant un libellé général ou des interprétations divergentes attribuables à l'ambiguïté du texte de loi, la Cour doit retenir l'interprétation la plus susceptible de garantir le caractère suffisant des mesures d'aide aux personnes nécessiteuses» (Mémoire, paragraphes 15 et 37). En réalité, l'ONAP était prête à qualifier le Régime de [TRADUCTION] «document analogue à une Charte énonçant les droits fondamentaux des personnes nécessiteuses» (Mémoire, paragraphe 78).

De leur côté, l'appellant et le Manitoba ont mis en lumière la deuxième partie du préambule: «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» [C'est moi qui souligne.] Dans cette optique, le gouvernement fédéral avait seulement douze clients: les dix provinces et les deux territoires.

À mon avis, l'examen des compétences de chacune des parties permet de clore assez rapidement le débat sur l'objet du Régime. On s'est accordé à dire que la question des régimes d'assistance publique et des services de protection sociale relève de

tutional competence of the provinces. The only constitutionally permissible role for the Federal Parliament, therefore, was to advance funds to the provinces to assist them in carrying out their responsibilities. As it was put by Culliton C.J.S. in *Re Lofstrom and Murphy et al.* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (Sask. C.A.), at page 122, CAP "in no way restricts the legislative competence of a provincial Legislature in the field of social assistance." Parliament's motivation may well have been to provide adequate assistance to the needy, but the object of CAP was the more modest goal of contributing to provincial costs with respect to such assistance. The Act is therefore not one in respect of public assistance, but as its full title indicates, "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."

Nevertheless, although full jurisdiction remains with the provinces as to public assistance, in section 6 CAP clearly establishes certain conditions to which, as section 7 says, all CAP payments are subject. Subsection 6(1) spells out provisions that must be included in federal-provincial agreements, and subsection 6(2) lists seven undertakings that provinces must enter into in their respective agreements. Paragraphs (a) and (b) of subsection 6(2) are at the heart of the controversy in the case at bar. By paragraph (a) a province must agree that it will provide financial aid to every person in need "in an amount or manner that takes into account the basic requirements of that person".

"Basic requirements" and "persons in need" are both defined in the definition section, but in sufficiently general language that it is clearly left to each province to determine in concrete terms what are the basic requirements of persons in need. As I read section 6, it also respects the constitutional jurisdiction of the provinces.

la compétence des provinces. Le seul rôle que la Constitution permet au gouvernement fédéral de jouer consiste à verser des contributions aux provinces pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Comme l'a mentionné le juge Culliton, J.C.S., dans l'affaire *Re Lofstrom and Murphy et al.* (1971), 22 D.L.R. (3d) 120 (C.A. Sask.), à la page 122, le Régime [TRADUCTION] «ne restreint aucunement la compétence législative d'une législature provinciale dans le domaine de l'assistance sociale». Il est fort possible que le Parlement ait eu l'intention d'instaurer des mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses, mais le Régime avait un objectif plus modeste, soit celui de partager avec les provinces les coûts de cette assistance. Cette loi ne concerne donc pas l'assistance publique; c'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», comme son titre complet l'indique.

Quoi qu'il en soit, même si les provinces demeureraient responsables au premier chef de tout ce qui concerne l'assistance publique, il reste que l'article 6 du Régime énonce clairement certaines conditions auxquelles sont assujetties les contributions du gouvernement fédéral, comme le précise l'article 7 du Régime. Le paragraphe 6(1) énonce les dispositions à inclure dans les accords fédéraux-provinciaux, et le paragraphe 6(2) énumère les sept engagements que doivent prendre les provinces dans leurs accords respectifs. Les alinéas 6(2)a) et b) sont au cœur de la controverse dans le cas qui nous occupe. Selon l'alinéa a), une province doit s'engager à fournir une aide financière à toute personne nécessiteuse «dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux».

Les expressions «besoins fondamentaux» et «personnes nécessiteuses» sont définies à l'article des définitions, mais comme les termes qui y sont employés sont plutôt vagues, c'est à chaque province qu'il revient de définir plus concrètement quels sont les besoins fondamentaux d'une personne nécessiteuse. Selon moi, l'article 6 respecte aussi la compétence constitutionnelle des provinces.

The verbal phrase "takes into account" is, however, one that requires exact definition, since it can mean either "consider" or "meet". The French version is of no help: *dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux*. The word *compatible*, which has a meaning something like the English "compatible," is obviously used in a strained and inexact way. Moreover, in the very next line, in paragraph (b), "will . . . take into account" is expressed by *tiendra compte*. This variation in French expressions provides no help in understanding the exact sense of the phrase.

A person may certainly take something into account without entirely adopting it. As used with a person, mere consideration may well be the predominant meaning. But here the phrase is "an amount or manner that takes into account his basic requirements". For me this phrasing has more the meaning of "fulfil" or "meet", since it is hard to see how an amount, unlike a person, could take something into account without more or less satisfying it. On a textual basis, therefore, I am inclined to the view that the amount of financial aid must be such as to enable the recipient to meet his/her basic requirements (the exact amount of the aid obviously depending on the recipient's income and resources).

It seems to me that this interpretation also makes more sense of the sum total of paragraphs (a) and (b). Paragraph (a) requires the payment of financial aid in an amount meeting "basic requirements"; paragraph (b) provides for a needs test by subtracting a person-in-need's income and resources from his "budgetary requirements". Since budgetary requirements is defined by subsection 2(2) of the CAP Regulations to mean "basic requirements" plus other items and services determined as "essential" by the provincial authority, paragraph (b) has a broader reach than paragraph (a), and on the alternative interpretation of paragraph (a), it seems to me that (a) would be redundant.

La locution verbale anglaise «take into account» (tenir compte) mérite toutefois d'être précisée, car elle peut avoir le sens de «consider» (prendre en considération) ou de «meet» (satisfaire). La version française «dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux» n'est d'aucune aide. Le terme «compatible», qui a à peu près le même sens que le terme anglais «compatible», n'est certainement pas l'équivalent approprié. En outre, l'alinéa b) qui suit immédiatement commence par les mots «will . . . take into account» qui sont rendus en français par l'expression «tiendra compte». Cette variation des expressions utilisées dans la version française ne nous aide pas à comprendre le sens exact de la locution verbale anglaise.

Une personne peut certainement tenir compte de quelque chose sans l'adopter dans sa totalité. Appliquée à une personne, cette locution pourrait bien ne vouloir signifier que la prise en considération, sans plus. Mais la version anglaise de l'alinéa a) parle de «amount or manner that takes into account his basic requirements» (mesure ou . . . manière compatibles avec ses besoins fondamentaux). Selon moi, cet extrait a plutôt le sens de «fulfil» (remplir) ou «meet» (satisfaire), car il est difficile de voir comment un montant, contrairement à une personne, pourrait tenir compte de quelque chose sans plus ou moins y satisfaire. Dans ce contexte, je serais donc enclin à penser que le montant de l'aide financière doit être suffisant pour permettre à celui ou celle qui en bénéficie de combler ses besoins fondamentaux (le montant exact de l'aide dépend évidemment des revenus et des ressources de la personne).

Il me semble que cette interprétation donne plus de sens au tout que forment les alinéas a) et b). L'alinéa a) prévoit le versement d'une aide financière dans une mesure compatible avec les «besoins fondamentaux»; l'alinéa b) établit un critère pour déterminer ces besoins, qui consiste à soustraire des «besoins matériels» d'une personne les revenus et les ressources dont elle dispose. Or comme le paragraphe 2(2) du *Règlement du Régime d'assistance publique du Canada* précise que l'expression «besoins matériels» désigne les «besoins fondamentaux» d'une personne et d'autres articles et services qui sont «essentiels» de l'avis de l'autorité provinciale, l'alinéa b) a un porté plus vaste que l'alinéa a); il me semble que cet alinéa a) serait superflu si on l'interprétait autrement.

I should also observe that the concept I have just interpreted in paragraph (b) as "subtract" is also expressed in the text by the words "take into account". Again, it seems to me that "take into account" requires that full value be given to both the person's "budgetary requirements" and "the income and resources available to him to meet them".

On this interpretation, paragraph (b) specifies the manner of computation to be employed in arriving at the financial aid to a person in need provided for by paragraph (a), viz. the subtraction of available income and resources from budgetary requirements.

As I have emphasized, the interpretation I adopt in no way lessens the fundamental jurisdiction of each province to determine how to quantify the "basic requirements" of a person in need. Manitoba has established, in Schedule A to section 5 of the *Social Allowances Regulations*, a scale for the costs of what it calls "basic necessities", according to the number of dependant adult persons and the number and ages of the children. Other provinces, no doubt, establish different scales since the provinces are not limited as to their judgment of what is required to sustain a person in need. All they are limited by is CAP's condition that, having established a level of financial aid, they not then decrease that aid below that person's basic requirements.

The issue as to the recapture of overpayments is fudged by the fact that in the SAA Manitoba does not use either of the federal terms "basic requirements" or "budgetary requirements", but instead makes use of the new phrase "basic necessities", which is defined in sections 1 and 2 of the SAA. It was argued that since the SAA authorizes the payment of "basic necessities", which are said to be broader than "basic requirements", there is still an excess over the federally stipulated minimum from which deductions for overpayments can be taken without infringing upon that minimum. In other words, the deductions would be taken from non-mandatory requirements. However, particularly if the condition as to "basic requirements" in paragraph 6(2)(a) of CAP is coupled with the

Je tiens également à faire remarquer que ce que je viens de qualifier de «soustraction» à l'alinéa b) est exprimé dans le texte par les mots «take into account» (tenir compte). Il me semble encore une fois que pour «tenir compte» de quelque chose, il faut accorder leur pleine valeur à la fois aux «besoins matériels» d'une personne et aux «revenus et ressources dont elle dispose pour les satisfaire».

Selon cette interprétation, l'alinéa b) précise comment faire pour calculer le montant de l'aide financière à laquelle une personne nécessiteuse a droit selon l'alinéa a), c'est-à-dire en soustrayant des besoins matériels d'une personne les revenus et les ressources dont elle dispose.

Comme je l'ai souligné, l'interprétation que je retiens ne diminue en aucune façon la compétence fondamentale qu'a chacune des provinces de déterminer comment mesurer les «besoins fondamentaux» d'une personne nécessiteuse. À l'Annexe A (article 5) du *Règlement sur l'aide sociale*, le Manitoba a dressé un tableau des coûts afférents aux «besoins essentiels», calculés en fonction du nombre de bénéficiaires adultes à charge, ainsi que du nombre d'enfants et de leur âge. Sans doute que ce tableau diffère d'une province à l'autre, car rien n'empêche les provinces de déterminer selon leurs propres critères ce dont a besoin une personne nécessiteuse. Une seule condition leur est imposée par le Régime: une fois que le niveau d'aide financière a été fixé, les provinces ne peuvent plus ramener cette aide à un montant inférieur au niveau minimal des besoins fondamentaux d'une personne.

Au Manitoba, la question du recouvrement des paiements en trop est embrouillée par le fait que la *Loi sur l'aide sociale* n'utilise pas les expressions «besoins fondamentaux» (*basic requirements*) et «besoins matériels» (*budgetary requirements*) qui figurent dans la loi fédérale, mais parle plutôt de «besoins essentiels» (*basic necessities*), tels qu'on les définit aux articles 1 et 2. On a fait valoir que comme la *Loi sur l'aide sociale* prévoit que la province doit subvenir aux «besoins essentiels» des personnes nécessiteuses, lesquels comprendraient plus de choses que les «besoins fondamentaux», on peut utiliser la différence entre le minimum prévu dans le Régime et le montant garanti par la loi manitobaine pour recouvrer les paiements en trop, sans empiéter sur ce minimum. En d'autres

condition as to “budgetary requirements” established by paragraph 6(2)(b), I find no higher-than-the-federal standard in the Manitoba legislation. Both the federal “budgetary requirements” and Manitoba’s “basic necessities” include food, clothing, shelter, health care services, funerals and “personal requirements”.¹ Indeed, the federal concept is slightly larger in that it includes “prescribed items incidental to carrying on a trade or other employment and other prescribed needs of any kind” and “travel and transportation”. Of course, a province is not required to provide for all of these budgetary requirements, since by subsection 2(2) of the CAP Regulations the extent of provincial incorporation of federal budgetary requirements is left to the province for decision. But given Manitoba’s adoption of budgetary requirements like “essential surgical, optical, dental, and other remedial treatment care and attention”, I fail to find any surplus over the federally required minimum from which recovery could take place without imperiling that minimum. The Province’s definition of “basic necessities” is only the fulfilment of the federal concept of “budgetary requirements”. A drop below basic necessities is therefore an infringement of paragraph 6(2)(b).

¹ “Personal requirements”, which are included in the definition of “basic requirements” in section 2 of the CAP, are defined in subsection 2(2) of the CAP Regulations to mean “items of a minor nature . . . that are necessary in day to day living to a person’s health or well-being”. It may be presumed that the phrasing of section 2 of the SAA, “such things, goods, and services as are essential to his health and well-being” [Emphasis added.] is intended to include personal requirements in basic necessities.

termes, le trop-perçu viendrait simplement réduire les montants destinés à combler les besoins non essentiels. Je dois cependant dire que la loi manitobaine ne m’apparaît contenir aucune norme supérieure à celle de la loi fédérale surtout si j’associe la condition relative aux «besoins fondamentaux» énoncée à l’alinéa 6(2)a) du Régime à la condition qu’impose l’alinéa 6(2)b) du Régime relativement aux «besoins matériels». Tant les «besoins matériels» de la loi fédérale que les «besoins essentiels» de la loi manitobaine comprennent la nourriture, les vêtements, le logement, les services de soins de santé, les frais funéraires et les «besoins personnels»¹. De fait, la notion fédérale est un peu plus large puisqu’elle inclut «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», de même que «les déplacements et moyens de transport». Une province n’est évidemment pas tenue de subvenir à tous ces besoins matériels puisque ce qu’elle peut considérer comme des besoins essentiels est laissé à sa discrétion selon le paragraphe 2(2) du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada*. Néanmoins, comme le Manitoba a incorporé dans sa définition des besoins essentiels des éléments comme «des soins chirurgicaux, médicaux, dentaires et oculaires essentiels, ainsi que les autres traitements ou soins correctifs», je vois mal où se trouve l’excédent duquel on voudrait soustraire des retenues qui ne feraient pas chuter les paiements à un niveau inférieur au minimum garanti par le Régime. La définition que donne la loi manitobaine des «besoins essentiels» ne fait que respecter l’exigence fédérale relative aux «besoins matériels». Par conséquent, le versement d’une allocation inférieure au montant requis pour combler les besoins essentiels d’une personne nécessiteuse constitue une violation de l’alinéa 6(2)b).

¹ Les «besoins personnels», qui sont mentionnés dans la définition des «besoins fondamentaux» à l’article 2 du Régime, sont définis au paragraphe 2(2) du *Règlement du Régime d’assistance publique du Canada* comme étant «les articles de moindre importance . . . [qui] dans la vie quotidienne, sont nécessaires à la santé et au bien-être d’une personne». On peut présumer que les mots «des objets, biens, services essentiels à sa santé et à son bien-être» mentionnés à l’article 2 de la *Loi sur l’aide sociale* englobent les besoins personnels. [C’est moi qui souligne.]

In the specific case of the respondent, the sum of \$213.40 is not even for all basic requirements, but, as indicated *supra*, only for "food, clothing, personal needs and household supplies". This amounts to an exact correlation with four of the seven classes of the federal basic requirements, but excludes shelter, fuel and utilities. Thus, at least as far as that sum is concerned, Manitoba cannot be heard to argue that any amount less than \$213.40 could satisfy its obligations under CAP.

Subsection 20(3) of SAA does not in terms respect the federally imposed minimum, since it allows the deduction of an amount "that would not cause undue hardship to the recipient". As the learned Trial Judge put it (at pages 56-57):

... I have difficulty in distinguishing hardship and undue hardship when the result is a lack of basic requirements such as food or shelter or clothing. I am satisfied that a lack of basic requirements causes undue hardship. A lack of budgetary requirements, that is, care in a home for special care, travel and transportation or the other items listed in ss. (2)(b) to (h) of CAP may be considered hardship and not undue hardship. A lack of the items listed under s. 2(a) causes undue hardship.

In other words, the standard the Province is really required to meet is not the subsection 20(3) standard of undue hardship. Whatever is meant by "undue hardship", that concept is not directly relevant here. It is rather the standard CAP imposes as a condition, viz., the meeting of basic requirements, that must be fulfilled.

There is no evidentiary basis in this case for pronouncing on the extent to which Manitoba has actually made deductions below the level of basic requirements in collecting debts for overpayments, nor is there any need to do so. All that is necessary to decide on this appeal is whether the test Manitoba uses in so doing meets the conditions of CAP. In my opinion it does not.

Dans le cas particulier de l'intimé, la somme de 213,40 \$ ne vise même pas à subvenir à tous ses besoins fondamentaux; en effet, elle sert uniquement, comme on l'a indiqué ci-dessus, à payer «la nourriture, les vêtements, les besoins personnels et les fournitures ménagères». Cela correspond très exactement à quatre des sept catégories de besoins fondamentaux du Régime; sont exclus le logement, le combustible et les services d'utilité publique. Par conséquent, du moins en ce qui concerne cette somme, le Manitoba ne saurait prétendre qu'il respecterait ses engagements en vertu du Régime en versant une somme inférieure à 213,40 \$.

Dès lors, l'alinéa 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale* contrevient aux dispositions du Régime qui imposent un niveau minimal, puisqu'il autorise la retenue d'un montant «dont la privation ne causera pas un préjudice injustifié au bénéficiaire». Comme le juge de première instance l'a dit (aux pages 56 et 57):

... il m'est difficile de faire la distinction entre le préjudice et le préjudice injustifié lorsque les besoins fondamentaux comme l'alimentation, le logement ou les vêtements sont touchés. Je suis convaincu que, lorsque les besoins fondamentaux ne sont pas comblés, un préjudice injustifié est causé au bénéficiaire. Un montant insuffisant au titre des besoins matériels, c'est-à-dire les traitements dans une maison pour soins spéciaux, le déplacement, le transport ou les autres éléments mentionnés aux alinéas 2b) à h) du RAPC, peut être considéré comme un préjudice qui n'est pas un préjudice injustifié. L'insuffisance touchant les éléments mentionnés à l'alinéa 2a) cause un préjudice injustifié.

En d'autres termes, la norme que la province est tenue de respecter n'est pas celle du préjudice injustifié énoncée au paragraphe 20(3). Quel qu'en soit le sens, cette notion de «préjudice injustifié» n'est pas directement pertinente en l'espèce. C'est plutôt la norme que le Régime impose sous forme de condition, c'est-à-dire la satisfaction des besoins fondamentaux, qu'il faut respecter.

Dans le cas présent, la preuve qui a été faite ne permet pas de dire dans quelle mesure le Manitoba a effectivement fait des retenues en vue de recouvrer des paiements en trop qui ont fait tomber les allocations sous le niveau minimal; du reste, il n'est pas nécessaire que je me prononce là-dessus. La seule question à trancher est celle de savoir si le critère appliqué par le Manitoba à cet égard respecte les conditions du Régime. À mon avis, il ne les respecte pas.

Saskatchewan, Ontario, and Quebec argued that it was inappropriate to assess the adequacy of the subsection 20(3) standard for overpayment deductions by considering a single month in isolation. After all, it was contended, 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 he received. In other words, there is an exact set-off, as seen over a longer period. But it must not be imagined that persons in need have continuing access to a surplus pool of income remaining after their basic requirements have been satisfied, and by paragraph 6(2)(b) of CAP it is only the "income and resources available" to a person in need which can be taken into account. Not only are human needs not so neatly categorized and restrained, but the unpredictable, even arbitrary, computations of overpayments in the case of the respondent at bar show how impossible it would be for a recipient to plan his budget rationally in relation to such adventitious events. Moreover, it is Manitoba itself that has adopted a monthly unit of computation for payment. Why should it have the option, in the case of recapture, to recover over, say, a ten-year period what has perhaps been received in a single month?

Saskatchewan, Ontario and Quebec also said 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%, or indeed by any other proportion of the current level. But whatever powers a province has in this respect would have to be exercised generally, and not in relation to a particular recipient. It can hardly be supposed that a province would lower its general rate to strike at a particular recipient or recipients, or for any purpose other than a general and *bona fide* one.

To hold that a province does not have the right to recover overpayments from recipients of assistance on the basis of subsection 20(3) or on any basis that does not satisfy the conditions of the *Canada Assistance Plan* admittedly renders difficult the recovery of overpayments, a recovery which is in effect forced upon the province by the

La Saskatchewan, l'Ontario et le Québec ont prétendu qu'il n'était pas opportun d'évaluer la pertinence de la norme prévue au paragraphe 20(3) relativement aux retenues en se fondant sur un mois seulement. Après tout, ont-ils ajouté, lorsque les retenues sont réparties sur une longue période, elles permettent simplement de recouvrer le montant exact des allocations qu'un bénéficiaire a reçues en trop. Autrement dit, l'équilibre est rétabli, mais à plus long terme. Il ne faut toutefois pas s'imaginer qu'il reste aux personnes nécessiteuses un excédent de revenu après qu'elles ont comblé leurs besoins fondamentaux car, selon l'alinéa 6(2)b) du Régime, on doit tenir compte uniquement des «revenus et ressources» dont ces personnes disposent. Non seulement les besoins humains ne sont pas aussi aisément catégorisables et restreignables, mais les calculs imprévisibles, voire arbitraires, du trop-perçu dans le cas en l'espèce montrent à quel point il serait difficile pour un bénéficiaire de planifier rationnellement son budget dans des circonstances aussi fortuites. Qui plus est, c'est le Manitoba lui-même qui a adopté une unité mensuelle pour le calcul des allocations. Pourquoi devrait-il pouvoir recouvrer, disons sur une période de dix ans, ce qu'un bénéficiaire a reçu en trop dans un seul mois?

La Saskatchewan, l'Ontario et le Québec ont également soutenu qu'il serait illogique d'interdire à une province de recouvrer des paiements en trop puisqu'on pourrait arriver au même résultat simplement en diminuant de moitié, ou dans une autre proportion, l'évaluation des besoins fondamentaux faite par cette province. Cependant, quels que soient les pouvoirs d'une province à cet égard, celle-ci doit les exercer globalement, et non par rapport à un bénéficiaire en particulier. On peut difficilement concevoir qu'une province abaisserait son taux général pour pénaliser un bénéficiaire en particulier ou plusieurs bénéficiaires, ou pour atteindre un objectif qui ne serait pas général et de bonne foi.

Il faut cependant reconnaître qu'une province qui n'aurait pas le droit de recouvrer auprès des bénéficiaires des paiements en trop en vertu du paragraphe 20(3) de la *Loi sur l'aide sociale* ou d'autres dispositions qui ne respectent pas les conditions prévues dans le *Régime d'assistance publique du Canada* pourrait difficilement recouvrer le

Federal Government.² Of course, a province will always have a remedy in the case of fraud,³ 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.

In one respect I believe this Court on appeal must interfere with the discretion of the Trial Judge, on the principle of *Osenton (Charles) & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130 (H.L.). The enjoining of all payments to Manitoba under CAP would not only jeopardize the entire social allowances program in the province, but would also cut off federal funding for all programs cost shared under CAP, including child welfare. Such a consequence would in my opinion 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.

In the result, I would dismiss the appeal as to the declaration and allow it as to the injunction. The judgment of Teitelbaum J. should therefore be varied to read that payments of contributions by the Minister of Finance and certificates by the Minister of National Health and Welfare pursuant to section 7 of the *Canada Assistance Plan* to Manitoba are illegal so long as the *Social Allowances Act* continues to authorize reducing an allowance below the level of basic requirements to collect debts and so long as Manitoba permits its

² Manitoba's overpayment recovery plan was approved by the Federal Government and effectively included in the 1967 Agreement.

³ I have in mind fraud charges under the *Criminal Code* or quasi-criminal charges under the SAA.

trop-perçu, opération qui est en réalité imposée à la province par le gouvernement fédéral². Bien entendu, une province aura toujours un recours en cas de fraude³, 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 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.

Sous un aspect, je crois devoir, en tant que tribunal d'appel, empiéter sur le pouvoir discrétionnaire du juge de première instance, en m'appuyant sur le principe énoncé dans l'affaire *Osenton (Charles) & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130 (H.L.). Si le gouvernement fédéral s'abstenait de verser au Manitoba les contributions prévues par le Régime, non seulement cela menacerait l'ensemble du programme d'allocations d'aide sociale de la province, mais cela tarirait la source des crédits fédéraux destinés à tous les programmes à coûts partagés relevant du *Régime d'assistance publique du Canada*, y compris les services de protection de l'enfance. À mon sens, 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.

Par conséquent, je rejetterais l'appel quant au jugement déclaratoire et je l'accueillerais quant à l'injonction. Il faudrait donc modifier le jugement du juge Teitelbaum pour qu'il se lise ainsi: les contributions versées par le ministre des Finances et les certificats délivrés par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à la province du Manitoba conformément à l'article 7 du *Régime d'assistance publique du Canada* sont illégaux tant et aussi longtemps que la *Loi sur l'aide sociale* du Manitoba permettra de ramener les

² Les modalités du recouvrement des paiements en trop du Manitoba ont été approuvées par le gouvernement fédéral et incorporées dans l'Accord de 1967.

³ Je pense aux accusations de fraude en vertu du *Code criminel* ou aux accusations de nature quasi-criminelle en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*.

municipalities to establish their own rates of assistance independently of the provincial authority.

* * *

The cross-appeal relates to the setting of rates of social welfare by Manitoba municipalities and to costs.

It was said in argument that Manitoba is one of three provinces with a two-tier system of assistance and welfare and the only one that does not require provincial approval of rates set. Among its municipalities the City of Brandon is apparently the only one that establishes a rate as high as that of the province.

The Trial Judge held on the question of rate-setting by municipalities (at page 58):

I am satisfied that the province does not, in virtue of the CAP or ... the agreement between the Province of Manitoba and Canada, have to set the rate of welfare payment by a municipality nor does it have to expressly approve the rate. So long as the test for determining basic necessities in a municipality is equivalent to that found in the Social Allowances Act, then there can be no breach of CAP nor of the agreement between the Province and Canada.

Furthermore, I am satisfied that since the administration services of CAP are left to the province, the province can allow a municipality to set its own rates of welfare assistance providing the proper needs test is applied.

There is, perhaps, no reason in principle the Province could not have different rates for different municipalities or delegate the rate-setting to the municipalities themselves, provided that the level of basic requirements were respected. The numerous references in CAP itself to municipalities shows that they were intended to be a part of the system.

However, the appellant on the cross-appeal raised a much narrower issue, arguing that municipal rate-setting amounts to a major breach of the Province's undertaking to provide all persons in need in the Province with their basic requirements

allocations d'aide sociale à un montant inférieur au niveau minimal des besoins fondamentaux et que le Manitoba permettra aux municipalités de fixer leurs propres taux d'aide, indépendamment de l'autorité provinciale.

* * *

L'appel incident a trait à la fixation des taux d'aide sociale par les municipalités du Manitoba et aux dépens.

Durant les plaidoiries, il a été dit que le Manitoba est l'une des trois provinces dotées d'un régime d'assistance publique et de protection sociale à deux niveaux, et que c'est la seule province qui n'exige pas d'approuver les taux fixés par les municipalités. Parmi ces dernières, la ville de Brandon est apparemment la seule dont le taux soit aussi élevé que celui de la province.

Le juge de première instance a déclaré au sujet de la fixation des taux par les municipalités (à la page 58):

Je suis convaincu que la province n'est pas tenue, que ce soit en vertu du RAPC ou ... [de] l'entente conclue entre le Manitoba et le Canada, de fixer le taux de prestations d'assistance sociale versées par une municipalité et qu'elle n'est pas tenue d'approuver expressément ce taux. Tant et aussi longtemps que le test servant à déterminer les besoins essentiels dans une municipalité équivaut à celui qui est énoncé dans la Loi sur l'aide sociale, il ne peut y avoir de violation du RAPC ou de l'entente conclue entre la province et le Canada.

En outre, je suis convaincu que, étant donné que les services d'administration du RAPC sont confiés à la province, celle-ci peut permettre à une municipalité de fixer ses propres taux de prestations d'aide sociale, pourvu que le test approprié concernant les besoins soit appliqué.

En principe, il n'y a peut-être pas de raison pour que les taux ne varient pas d'une municipalité à l'autre, ni pour que la province ne délègue pas aux municipalités le pouvoir de fixer ces taux, pourvu que le niveau des besoins fondamentaux soit respecté. Les nombreuses références qui sont faites aux municipalités dans le Régime montrent qu'on voulait qu'elles fassent partie du système.

Toutefois, l'appelant dans l'appel incident a soulevé une question beaucoup plus restreinte, à savoir que la fixation des taux par les municipalités constituait un manquement grave à l'engagement qu'a pris la province de subvenir aux besoins fondamen-

as determined by the authorized provincial authority.

The definition of "person in need" in section 2 of CAP provides for a needs test "established by the 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 Agreement in paragraph 1(b) states that "The Minister of Welfare is the provincial Minister charged with the administration of the provincial law".

The respondent on the cross-appeal and Manitoba argued that CAP effectively left the designation of the provincial authority to the province, and that designation was carried out by the 1967 Agreement. They did not deny that the Minister of Welfare neither set nor approved the municipal rates, and admitted that the municipal rates were established on a different basis from those of the Province, but they pointed out that even the provincial rates were set not by the Minister, as required by the Agreement, but by the Lieutenant Governor in Council on the recommendation of the Minister. In short, one violation was no worse than the other. In effect, it was said, this is a matter of contract, and since the two contracting parties are satisfied, no one else has a right to complain. The dictum of Spence J. for the majority in *LeBlanc v. City of Transcona*, [1974] S.C.R. 1261, at page 1268, an action against a Manitoba municipality for supplementary social welfare, was cited as authority:

It may be argued that the Province of Manitoba when paying a proportion of the municipal assistance paid out by the City of Transcona is not providing for persons in need in accordance with that requirement in the *Canada Assistance Plan* in that the schedule applied is not a schedule made by the province. That, in my view, is a matter which must be settled between the Province of Manitoba and Canada and can have no application to an appeal by the present appellant against the refusal of the City of Transcona to grant him a municipal allowance.

taux, tels qu'ils auront été définis par l'autorité provinciale compétente, de toutes les personnes nécessiteuses de la province.

a La définition de l'expression «personnes nécessiteuse» qui figure à l'article 2 du Régime prévoit que c'est l'autorité provinciale qui établit le critère servant à décider si une personne est nécessiteuse. On définit aussi dans cet article l'«autorité provinciale» comme étant «le ministre provincial ou une autorité ou un organisme autre spécifié par la province» dans l'accord approprié. On précise à b l'alinéa 1b) de l'Accord de 1967 que [TRADUCTION] «le ministre du Bien-être social est le ministre provincial chargé de l'application de la loi c provinciale».

L'intimé dans l'appel incident et le Manitoba ont rétorqué que le Régime confiait effectivement d la désignation de l'autorité provinciale à la province, et que cette désignation avait été faite en conformité de l'Accord de 1967. Ils n'ont pas nié le fait que le ministre du Bien-être social n'avait ni fixé ni approuvé les taux des municipalités, et ont e reconnu que la détermination de ces taux reposait sur des critères différents de ceux de la province. Ils ont cependant souligné que même les taux de la province n'étaient pas fixés par le Ministre, comme f l'exige l'Accord, mais l'étaient plutôt par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du Ministre. En bref, une violation en vaut bien une autre. En effet, ont-ils soutenu, il s'agit d'une g question d'ordre contractuel et comme les deux parties contractantes sont satisfaites, personne d'autre n'a le droit de se plaindre. On a cité h comme argument d'autorité l'opinion incidente prononcée par le juge Spence pour la majorité dans l'arrêt *LeBlanc c. Ville de Transcona*, [1974] R.C.S. 1261, à la page 1268, relatif à une poursuite intentée contre une municipalité du Manitoba en vue d'obtenir une demande de bien-être supplémentaire:

On peut faire valoir que la province du Manitoba, en contribuant à une partie de l'assistance municipale payée par la Ville de Transcona, ne subvient pas aux besoins de personnes nécessiteuses conformément à cette exigence que contient le *Régime d'assistance publique du Canada* étant donné que le programme appliqué n'est pas un programme établi par la province. À mon avis, il s'agit là d'une question qui doit être réglée entre la province du Manitoba et le gouvernement du Canada, et qui ne peut avoir aucune application dans un appel interjeté j par le présent appellant d'un refus de la Ville de Transcona de lui octroyer une allocation municipale.

It would seem to me, however, that in the case at bar any question as to whether the cross-appellant has the right to challenge even matters of contract between the Federal Government and the Province has been preempted by the Supreme Court of Canada, which recognized the cross-appellant as having public interest standing for purposes of this case: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, *supra*.

NAPO also argued in the alternative that the *LeBlanc* case, which held that Manitoba municipalities could not be obliged to pay the provincial rate of assistance where it is higher than their own, should be overruled. However, in my opinion this Court lacks the power to do so, and I need not deal further with this issue.

I would, however, issue a declaration that all social assistance rates under the *Canada Assistance Plan* and the 1967 *Canada-Manitoba Agreement* are required to be established by the designated provincial authority. The arguments against an injunction as well as a declaration are the same as those on the main appeal.

Since I do not agree with the Trial Judge that the overpayments to the respondent/cross-appellant were caused by his own deliberate actions, I would grant him his costs both below and on the combined appeal/cross-appeal. Moreover, as he was recognized as having standing as a public interest plaintiff, I would grant those costs on a solicitor-client basis. One-half of these costs should be paid by the appellants, the other half by the Attorney General of Manitoba.

The judgment in this case should be suspended pending appeal, pursuant to Rule 341A(4) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/79-57, s. 8)].

PRATTE J.A.: I agree.

HUGESSEN J.A.: I agree.

Il me semble toutefois que, dans le cas en l'espèce, la question de savoir si le contre-appellant a le droit de contester même des question d'ordre contractuel entre le gouvernement fédéral et la province a déjà été tranchée par la Cour suprême du Canada, qui a reconnu que le contre-appellant avait qualité pour agir dans l'intérêt public dans le présent litige: *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, *supra*.

Subsidiairement, l'ONAP a soutenu qu'il fallait annuler la décision rendue dans l'arrêt *LeBlanc*, selon laquelle on ne peut obliger les municipalités du Manitoba à payer le taux d'aide de la province lorsqu'il est plus élevé que le leur. J'estime cependant que cette Cour n'a pas le pouvoir de le faire, et il n'y a pas lieu d'étudier plus longuement cette question.

Je tiens toutefois à déclarer que tous les taux d'aide sociale dont il est question dans le *Régime d'assistance publique du Canada* et dans l'*Accord Canada-Manitoba de 1967* doivent être établis par l'autorité provinciale désignée à cette fin. Les arguments qui militent contre l'injonction et le jugement déclaratoire sont les mêmes que ceux qui s'appliquent à l'appel principal.

Contrairement au juge de première instance, je ne suis pas d'avis que les sommes versées en trop à l'intimé/contre-appellant sont le résultat de ses propres actions délibérées; je lui accorderais donc les dépens tant pour l'action en première instance que pour l'appel et l'appel incident. De plus, comme on a reconnu qu'il avait qualité pour agir dans l'intérêt public, je lui accorderais ces dépens sur une base procureur-client. La moitié de ces dépens devra être payée par les appelants, l'autre moitié par le procureur général du Manitoba.

L'effet du présent jugement est suspendu jusqu'à l'issue de l'appel conformément à la Règle 341A(4) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663 (éditée par DORS/79-57, art. 8)].

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.