

**The Regional Municipality of Peel Appellant**

**La municipalité régionale de Peel Appelante**

v.

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

c.

and between

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

**The Regional Municipality of Peel Appellant**

et entre

**La municipalité régionale de Peel Appelante**

v.

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

c.

INDEXED AS: PEEL (REGIONAL MUNICIPALITY) v. CANADA; PEEL (REGIONAL MUNICIPALITY) v. ONTARIO

**c Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario Intimée**

RÉPERTORIÉ: PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c. CANADA; PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c. ONTARIO

File Nos.: 21342, 22301.

Nos du greffe: 21342, 22301.

1992: June 2; 1992: November 19.

1992: 2 juin; 1992: 19 novembre.

Present: Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

e Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

f EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Restitution — Municipality ordered by Provincial Court to financially support young offenders placed by the court in group homes — Authority for ordering this support later found unconstitutional — Municipality paying support but only reluctantly — Municipality seeking restitution from federal government in Federal Court and from provincial government in Supreme Court of Ontario — Whether or not municipality entitled to restitution — Juvenile Delinquents Act, R.S.C. 1970, c. J-3, ss. 20(1), (2) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24(1) — Constitution Act, 1982, s. 52(1).*

*g Restitution — Cour provinciale ordonnant à une municipalité de pourvoir à l'entretien des jeunes délinquants placés par la cour dans des foyers de groupe — Dispositions autorisant une telle ordonnance jugées inconstitutionnelles par la suite — Paiement à contrecoeur par la municipalité — Poursuites en restitution engagées par la municipalité contre le gouvernement fédéral en Cour fédérale et contre le gouvernement de l'Ontario en Cour suprême de l'Ontario — La municipalité a-t-elle droit à la réstitution? — Loi sur les jeunes délinquants, S.R.C. 1970, ch. J-3, art. 20(1), (2) — Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1) — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).*

Between 1974 and 1982, the Family Court judges in the Peel District directed a number of juveniles be placed in group homes, pursuant to s. 20(1) of the *Juvenile Delinquents Act* (which provided for placement with an individual or an institution), rather than rely on placement by the Children's Aid Society. The judges ordered the municipality, pursuant to s. 20(2) (which

j Entre 1974 et 1982, les juges du Tribunal de la famille du district de Peel ont ordonné que plusieurs jeunes soient placés dans des foyers de groupe conformément au par. 20(1) de la *Loi sur les jeunes délinquants* (qui prévoyait le placement chez un particulier ou dans un établissement), plutôt que de laisser à la Société d'aide à l'enfance le soin de voir au placement.

authorizes a family court judge to order a municipality to contribute to the support of a juvenile) to pay the *per diem* rate that each group home charged for the care of the child. The municipality claimed the amount paid under these orders after deducting the *ex gratia* amounts paid to the municipality by the province for the years 1976-1982.

The municipality successfully challenged the jurisdiction of the Family Court judges to direct that the juveniles be placed in a group home on the ground that a "group home" is not an individual or institution to which a child may be committed under s. 20(1). The trial judge in that action found in *obiter*, that s. 20(2) was *intra vires* Parliament. The Court of Appeal affirmed the judgment in its entirety, and declared the orders invalid. The Supreme Court confirmed the appeal judgment but refrained from pronouncing upon the constitutional validity of s. 20(2).

After judgment was given at trial and before the appeals were heard, the municipality at the province's request agreed to continue paying the children's maintenance costs and to refrain from seeking immediate recovery from the group home pending negotiations as to an equitable cost sharing arrangement. The province agreed to contribute to 50% of the municipality's costs which would result from such orders in the future. The federal government was not included in any of the municipality's protests or the negotiations which followed soon after the judgment at trial.

The authority of the Family Court judges to place a juvenile in the custody of a named person at the group home, as opposed to the group home itself, was later confirmed in a parallel proceeding. On appeal, however, this Court struck down s. 20(2) so far as it purported to authorize the imposition of the financial cost of the disposition on a municipality.

The municipality commenced these proceedings for restitution from the provincial and federal governments. The Federal Court (Trial Division) (File No. 21342) ordered the federal government to reimburse the municipality. The Federal Court of Appeal, however, found that the appellant had not established that Parliament was legally obligated to pay for the juveniles subject to

S'appuyant sur le par. 20(2) (qui autorisait un juge d'un tribunal de la famille à ordonner à une municipalité de contribuer à assurer l'entretien d'un jeune), les juges ont ordonné à la municipalité de payer le taux journalier exigé par chaque foyer de groupe pour l'entretien de l'enfant. La municipalité a réclamé les sommes versées en exécution de ces ordonnances, déduction faite des paiements à titre gracieux effectués par la province à la municipalité pour les années 1976 à 1982.

<sup>a</sup> Faisant valoir qu'un «foyer de groupe» n'est pas une personne ou un établissement auquel un enfant peut être confié en vertu du par. 20(1), la municipalité a contesté avec succès la compétence des juges du Tribunal de la famille d'ordonner que les jeunes soient placés dans un foyer de groupe. Dans cette action, le juge de première instance a conclu, dans une opinion incidente, que le par. 20(2) n'excédait pas la compétence du Parlement. La Cour d'appel a confirmé intégralement ce jugement et a déclaré invalides les ordonnances en question. La <sup>c</sup> Cour suprême, a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel, mais s'est abstenu de statuer sur la constitutionnalité du par. 20(2).

<sup>e</sup> Après que le jugement eut été rendu en première instance et avant l'audition des appels, la municipalité, à la demande de la province, a convenu de continuer à payer les frais d'entretien des enfants et de renoncer pour le moment à se faire rembourser par le foyer de groupe en attendant l'issue de négociations sur des modalités équitables de partage des frais. La province a accepté de participer pour 50 p. 100 aux frais qu'aurait à supporter la municipalité dans l'avenir par suite des ordonnances en question. Le gouvernement du Canada n'a pas été visé par les contestations de l'appelante et n'a pas participé aux négociations qui ont eu lieu peu après le jugement en première instance.

<sup>g</sup> La compétence des juges du Tribunal de la famille de confier un jeune à la garde d'une personne nommément désignée au foyer de groupe plutôt que de le confier au foyer de groupe lui-même a par la suite été confirmée dans une instance parallèle. En appel, toutefois, notre Cour a déclaré le par. 20(2) invalide dans la mesure où il permettait de faire supporter à une municipalité les frais résultant de la décision.

<sup>i</sup> La municipalité a poursuivi les gouvernements provincial et fédéral en restitution. La Cour fédérale (Division de première instance) (n° du greffe 21342) a ordonné au gouvernement fédéral de rembourser la municipalité. La Cour d'appel fédérale a toutefois conclu que l'appelante n'avait pas établi que le Parlement avait une obligation légale d'acquitter les frais liés aux

these orders and thus had not made out its claim in restitution. The proceedings against the province (File No. 22301) played out in a similar fashion. The Ontario Supreme Court ordered the province to reimburse the municipality but the Court of Appeal reversed that judgment because the municipality had failed to meet the elements of a claim in restitution.

The municipality appeals to this Court from both judgments. It seeks reimbursement of what it paid out pursuant to the invalid orders plus interest.

*Held:* The appeals should be dismissed.

*Per La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.:* No recovery lies for unjust enrichment without a benefit which has "enriched" the defendant and which can be restored to the donor in specie or by money. It is immaterial, therefore, that the plaintiff suffered a loss if the defendant gained no benefit. The difficulty in this case, therefore, lies in establishing that the payments conferred a "benefit" on the federal and provincial governments which represent an unjust retention or enrichment.

Two types of benefit exist: a positive benefit upon the defendant (e.g., the payment of money) and a 'negative' benefit (in the sense that the defendant was spared an otherwise inevitable expense such as a legal expense). To be established in the class of payment made under compulsion of law, a benefit must be shown to have discharged the defendant's liability. The municipality cannot meet this test for this category, or indeed, for any of the traditional categories. Neither the federal nor provincial government was under a constitutional, statutory or legal obligation to care and provide for the care of these children.

An "incontrovertible benefit" is one that is demonstrably apparent and not subject to debate and conjecture. Where the benefit is not clear and manifest, it would be wrong to make the defendant pay, since he or she might well have preferred to decline the benefit if given the choice. Any relaxation on the traditional requirement of discharge of legal obligation which may be effected through the concept of "incontrovertible benefit" is limited to situations where it is clear on the facts (on a balance of probabilities) that had the plaintiff

jeunes visés par de telles ordonnances et qu'elle n'avait pas en conséquence démontré le bien-fondé de sa demande de restitution. L'action intentée contre la province (n° du greffe 22301) a connu un sort analogue. La Cour suprême de l'Ontario a ordonné à la province de rembourser la municipalité, décision qu'a toutefois infirmée la Cour d'appel au motif que la municipalité n'avait pas prouvé l'existence des éléments devant fonder une demande de restitution.

La municipalité porte les deux arrêts en appel devant notre Cour et demande le remboursement des sommes qu'elle a versées en exécution des ordonnances invalides ainsi que le paiement des intérêts.

*c Arrêt:* Les pourvois sont rejetés.

*Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci:* En l'absence d'un avantage qui a «enrichi» le défendeur et qui peut être restitué en nature ou en argent à la personne qui le lui a conféré, aucun recouvrement sur le fondement de l'enrichissement sans cause n'est possible. Il n'est donc pas pertinent que le demandeur ait subi une perte si le défendeur n'a pas reçu d'avantage. La difficulté en l'espèce consiste en conséquence à prouver que les paiements ont conféré aux gouvernements fédéral et provincial un «avantage» qui représente un enrichissement sans cause ou une rétention injuste.

Il existe deux types d'avantages: l'avantage positif conféré au défendeur (p. ex., le paiement d'une somme d'argent) et l'avantage «négatif» (en ce sens qu'on épargne au défendeur une dépense, comme une dépense imposée par la loi, qui aurait autrement été inévitable). Pour qu'un avantage relève de la catégorie des paiements effectués par suite d'une contrainte résultant de la loi, on doit démontrer que cet avantage constituait l'acquittement de l'obligation du défendeur. La municipalité ne peut satisfaire au critère dans le cas de cette catégorie ni même de quelque catégorie traditionnelle que ce soit. Ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'avaient d'obligation constitutionnelle, légale ou juridique de s'occuper de l'entretien de ces enfants.

Un «avantage incontestable» est un avantage qui est d'une évidence démontrable et qui n'admet ni discussion ni conjecture. Dans un cas où l'avantage n'est pas évident et manifeste, on aurait tort de faire payer le défendeur, puisqu'il aurait bien pu préférer refuser l'avantage s'il en avait eu le choix. Tout assouplissement que peut apporter à l'exigence traditionnelle de l'acquittement d'une obligation légale l'application du concept de l'«avantage incontestable» n'a d'effet que dans les situations où il ressort nettement des faits (selon

not paid, the defendant would have done so. Otherwise, the benefit is not incontrovertible.

The benefit must be more than a secondary collateral benefit. A plaintiff, were it otherwise, could recover twice—once from the person who is the immediate beneficiary of the payment or benefit (the parents of the juveniles placed in group homes here), and again from the person who reaped an incidental benefit. It would also open the doors to claims against an undefined class of persons who, while not the recipients of the payment or work conferred by the plaintiff, indirectly benefit from it.

The municipality falls short of the law's mark. The benefit conferred is not incontrovertible because neither level of government was shown to have gained a demonstrable financial benefit or to have been saved an inevitable expense. Nor is it "unquestionable"; the federal and provincial governments were under no legal obligation and their contention that they were not benefited at all, or in any event to the value of the payments made, had sufficient merit to require, at the least, serious consideration. It was neither inevitable nor likely that, in the absence of a scheme which required payment by the municipality, the federal or provincial government would have made such payments. An entirely different scheme could have been adopted.

Admitting recovery here would extend the concept of benefit in the law of unjust enrichment far beyond the restoration of property, money, or services unfairly retained. Recovery could occur wherever a payment had been made under compulsion of law which has an incidental beneficial effect of a non-pecuniary nature.

Parliament was clearly aware of and relied upon the obligation of parents to support their children, expressly acknowledged in s. 16(1) of the (then) *Family Law Reform Act*, because s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* provided that the municipality could recover any expenditures ordered under s. 20(2) from the parent or parents responsible. The fact that the municipality's

la prépondérance des probabilités) que, si le demandeur n'avait pas effectué le paiement, le défendeur l'aurait fait. Autrement, il ne s'agit pas d'un avantage incontestable.

<sup>a</sup> Il ne suffit pas que l'avantage soit secondaire et accessoire. S'il en était autrement, un demandeur pourrait obtenir un double recouvrement—d'abord, de la personne qui bénéficie immédiatement du paiement ou de l'avantage (soit, en l'espèce, les parents des jeunes placés dans des foyers de groupe) et ensuite, de la personne qui en a tiré un avantage incident. Ce serait également ouvrir la porte à des demandes contre une catégorie de personnes non définie, lesquelles, bien que ne recevant pas le paiement effectué par le demandeur ou l'avantage sous forme de travail conféré par lui, en bénéficient indirectement.

<sup>b</sup> La municipalité demeure en deçà des exigences que pose la règle de droit. L'avantage conféré n'est pas incontestable parce qu'il n'a pas été démontré que l'un ou l'autre palier de gouvernement a reçu un avantage financier susceptible de démonstration ou qu'une dépense inévitable lui a été épargnée. Il ne s'agit pas non plus d'un avantage «indubitable»; les gouvernements fédéral et provincial n'avaient aucune obligation légale et leur argument selon lequel ils n'ont reçu aucun avantage ou selon lequel, en tout état de cause, l'avantage qu'ils ont pu recevoir ne correspondait pas à la valeur des paiements effectués, est suffisamment bien fondé pour qu'il mérite, à tout le moins, un examen sérieux. Il n'était ni inévitable ni vraisemblable qu'en l'absence d'un régime exigeant que la municipalité paie, les gouvernements fédéral ou provincial auraient effectué de tels versements. Ils auraient pu adopter un régime tout à fait différent.

<sup>c</sup> Permettre le recouvrement en l'espèce élargirait la portée du concept de l'avantage dans le droit en matière d'enrichissement sans cause bien au-delà de la restitution de biens, d'argent ou de la valeur de services rendus lorsque ces avantages ont été injustement conservés. Il pourrait y avoir recouvrement chaque fois que s'effectue par suite d'une contrainte résultant d'une loi un paiement qui a un effet bénéfique accessoire de caractère non-pécuniaire.

<sup>i</sup> Le législateur fédéral connaissait bien l'obligation des parents de pourvoir à l'entretien de leurs enfants, expressément reconnue au par. 16(1) de la *Loi portant réforme du droit de la famille* en vigueur à l'époque, puisque le par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* prévoyait que la municipalité pouvait recouvrer des père et mère ou du père ou de la mère responsables toute

payments furthered Canada's general interest in the welfare of its citizens or its more particular interest in the effective administration of its scheme for the regulation of criminal conduct by minors is an insufficient "correlative link" upon which to found recovery even on the application of the broader 'incontrovertible benefit' doctrine. It falls short of proof of a "demonstrable financial benefit" or proof that the federal government was saved an "inevitable expense". The principle of freedom of choice is not a "spent force" in this instance — the municipality has not established that its payments covered an expense that the federal government "would have been put to in any event" nor did it proffer any evidence that the Canadian government "capitalized" in any direct fashion upon these payments. Federal government (financial) support of the juveniles' stay in the group homes in Peel was not "inevitable". Neither was this expense "necessary", given the host of dispositions available to judges under s. 20, and given the municipality's statutory authority to seek reimbursement from the children's parents. Parliament did not believe it had any obligation to provide financial support for the juveniles assigned to group homes; any obligation it had to the provinces in this regard was created by a voluntary federal-provincial agreement to which the appellant was not privy. Any benefit received by the Government of Canada from the municipality's payments was therefore incidental or indirect.

The same inability to establish an incontrovertible benefit bedevils the municipality's claim against the province. The fact that the appellant's payments necessarily furthered the province's general interest in the welfare of its citizens or its more specific interest in the protection and supervision of children residing within its boundaries is, for the reasons already outlined, not a sufficient basis upon which to found recovery even if the Court were to apply the 'incontrovertible benefit' doctrine. The appellant did not establish on a balance of probabilities that the province either received "a demonstrable financial benefit" or was spared an inevitable expense. The appellant has, at most, shown that its payments may have relieved the province of some obligation or debt that might have arisen.

dépense engagée en exécution d'une ordonnance visée au par. 20(2). De plus, il s'est fondé sur cette obligation. Le fait que les versements de la municipalité aient servi l'intérêt général du Canada en ce qui concerne le bien-être de ses citoyens ou son intérêt plus particulier dans l'administration efficace de son régime de réglementation de la conduite criminelle des mineurs ne constitue pas un «lien corrélatif» suffisant sur lequel fonder le recouvrement, même selon la doctrine de portée plus large de l'«avantage incontestable». En effet, cela n'établit toujours pas l'existence d'un «avantage financier susceptible de démonstration» ni ne prouve qu'une «dépense inévitable» a été épargnée au gouvernement fédéral. Le principe de liberté de choix «joue» encore en l'espèce: la municipalité n'a pas établi que ses versements ont payé une dépense que le gouvernement fédéral «aurait eu à engager de toute façon», pas plus qu'elle n'a produit d'éléments de preuve établissant que le gouvernement du Canada a directement «tiré profit» de ces versements. Il n'était pas «inévitable» que le gouvernement fédéral soutiendrait (financièrement) le séjour des jeunes dans les foyers de groupe de la municipalité de Peel. En outre, il ne s'agissait pas de frais «nécessaires», compte tenu du grand nombre de mesures parmi lesquelles les juges pouvaient choisir aux termes de l'art. 20 et aussi de ce que la loi autorisait la municipalité à se faire rembourser par les parents des enfants. Le législateur ne se croyait nullement tenu d'accorder un soutien financier pour les jeunes placés dans des foyers de groupe. Toute obligation qu'il pouvait avoir envers les provinces à cet égard découlait d'un accord fédéral-provincial volontaire auquel l'appelante n'était pas partie. Tout avantage qu'a pu obtenir le gouvernement du Canada par suite des versements effectués par la municipalité a donc été accessoire ou indirect.

e g

La réclamation de la municipalité contre la province souffre de la même incapacité d'établir l'existence d'un avantage incontestable. Pour les raisons déjà exposées, le fait que les versements de l'appelante servaient nécessairement l'intérêt général de la province dans le bien-être de ses citoyens ou son intérêt plus particulier dans la protection et la surveillance des enfants habitant sur son territoire ne constitue pas un fondement suffisant pour le recouvrement, même si la Cour devait appliquer la doctrine de l'«avantage incontestable». L'appelante n'a pas établi selon la prépondérance des probabilités soit que la province a reçu «un avantage financier susceptible de démonstration», soit qu'une dépense inévitable lui a été épargnée. L'appelante a démontré tout au plus que ses versements ont peut-être partiellement libéré la province d'une obligation ou d'une dette qui aurait peut-être pris naissance.

f j

The municipality is reduced in the final analysis to the contention that it should recover the payments which it made from the federal and provincial governments because this is what the dictates of justice and fairness require. Where the legal tests for recovery are clearly not met, however, recovery cannot be awarded on the basis of justice or fairness alone. A general adherence with accepted principle must be demonstrated as well. These principles must be sufficiently flexible to permit recovery where justice so requires having regard to the reasonable expectations of the parties in all the circumstances of the case as well as to public policy. Such flexibility is found in the three-part test for recovery enunciated by this Court in cases such as *Pettkus v. Becker*.

Justice, even if it, without more, were admitted as the basis of recovery, would not require recovery. Restitution, more narrowly than tort or contract, focuses on re-establishing equality as between two parties, as a response to a disruption of equilibrium. Injustice lies in one person's retaining something which he or she ought not to retain, requiring that the scales be righted. It also must take into account not only what is fair to the plaintiff but also what is fair to the defendant. It is not enough that the plaintiff has made a payment or rendered services which it was not obliged to make or render; it must also be shown that the defendant as a consequence is in possession of a benefit, and it is fair and just for the defendant to disgorge that benefit. Of equal importance, fairness must embrace not only the situation of the claimant, but the position of those from whom payment is claimed. It is far from clear that ordering payment to the municipality would be fair to the federal and provincial governments and the taxpayers who would ultimately foot the account.

*Per Lamer C.J.:* The municipality did not meet the test for benefit of both the federal and provincial governments under compulsion of law because it failed to demonstrate any obligation on the part of either the federal or the provincial governments to care for juvenile delinquents which was sufficient to satisfy the requirements of the applicable test.

Appellant was seeking to establish a type of *Charter* s. 24(1) remedy in a restitution claim made without reference to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, and after the fact of the declaration that the impugned provi-

La municipalité est réduite en dernière analyse à faire valoir qu'elle devrait pouvoir recouvrer des gouvernements fédéral et provincial les versements qu'elle a faits parce que c'est là ce que commandent la justice et l'équité. Quand on n'a manifestement pas satisfait aux critères juridiques du recouvrement, toutefois, le recouvrement ne peut être accordé sur le seul fondement de la justice ou de l'équité. Il faut en outre démontrer une conformité générale avec les principes reçus. Ces principes doivent présenter suffisamment de souplesse pour permettre le recouvrement lorsque la justice l'exige eu égard aux expectatives raisonnables des parties dans toutes les circonstances de l'affaire et compte tenu également de l'intérêt public. Cette souplesse se trouve dans le critère à trois volets relatif au recouvrement énoncé par notre Cour dans des arrêts comme *Pettkus c. Becker*.

Même si elle était admise comme fondement du recouvrement, la justice pure et simple ne nécessiterait pas qu'il y ait recouvrement. La restitution insiste davantage que le droit de la responsabilité délictuelle ou le droit des contrats sur le rétablissement de l'égalité entre deux parties à la suite d'une destruction d'équilibre. L'injustice vient de ce qu'une personne conserve quelque chose qu'elle ne devrait pas conserver, ce qui crée un déséquilibre à redresser. À cet égard, on doit tenir compte également de ce qui est équitable non seulement pour le demandeur, mais aussi pour le défendeur. Il ne suffit pas que le demandeur ait rendu des services ou fait un paiement auxquels il n'était pas tenu. Il faut en outre démontrer que le défendeur a reçu en conséquence un avantage et qu'il est juste et équitable qu'il rende cet avantage. Considération tout aussi importante: l'équité doit s'appliquer non seulement à la situation du demandeur, mais aussi à celle des personnes par lesquelles ce dernier cherche à se faire rembourser. Il est loin d'être certain qu'il serait juste envers les gouvernements fédéral et provincial et envers les contribuables, qui auraient en dernière analyse à en supporter les frais, d'ordonner que la municipalité soit remboursée.

*Le juge en chef Lamer:* La municipalité n'a pas satisfait au critère d'un avantage conféré aux gouvernements fédéral et provincial par suite d'une contrainte résultant d'une loi parce qu'elle n'a pas démontré qu'il incombaît à l'un ou à l'autre de ces gouvernements une obligation de prendre soin des jeunes délinquants qui suffise pour remplir les exigences du critère applicable.

L'appelante tente d'établir un type de réparation fondée sur le par. 24(1) de la *Charte* dans le cas d'une demande de restitution faite sans référence au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et postérieurement à

sion was *ultra vires* Parliament. The two forms of relief, restitution and a remedy under s. 24(1) of the *Charter*, must not be confused. Section 24(1) only provides a remedy for individuals (whether real persons or artificial) whose rights under the *Charter* have been infringed. Even if Peel had brought a successful division of powers constitutional challenge to the legislation under s. 52(1), an individual remedy under s. 24(1) of the *Charter* will rarely be available in conjunction with an action under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. Ordinarily, where a provision is declared unconstitutional and immediately struck down pursuant to s. 52, that will be the end of the matter. No retroactive s. 24 remedy will be available. Peel's relief would have been limited to the declaration that the provision was unconstitutional and of no force or effect.

la déclaration que la disposition contestée excédait la compétence du Parlement. Il ne faut pas confondre les deux types de redressement que sont la restitution et la réparation fondée sur le par. 24(1) de la *Charte*. Le paragraphe 24(1) ne prévoit un redressement que pour les personnes, aussi bien physiques que morales, qui ont été victimes d'une atteinte aux droits qui leur sont garantis par la *Charte*. Même si Peel avait avec succès contesté la loi en cause en invoquant en vertu du par. 52(1) un argument relatif au partage des pouvoirs, il y aura rarement lieu à une réparation en vertu du par. 24(1) de la *Charte* en même temps qu'à une mesure prise en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Habituellement, si une disposition est déclarée inconstitutionnelle et immédiatement annulée en vertu de l'art. 52, l'affaire est close. Il n'y aura pas lieu à une réparation rétroactive en vertu de l'art. 24. Peel aurait obtenu comme seul redressement une déclaration portant que la disposition était inconstitutionnelle et, partant, inopérante.

## Cases Cited

By McLachlin J.

**Distinguished:** *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, [1965] S.C.R. 663; **referred to:** *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Attorney General for Ontario v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 1134; *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9; *Pettkus v. Becker*, [1980] 2 S.C.R. 834; *Taylor v. Laird* (1856), 25 L.J. Ex. 329; *Slade's Case* (1602), 4 Co. Rep. 92b, 76 E.R. 1074; *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161.

By Lamer C.J.

**Referred to:** *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, [1965] S.C.R. 663; *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

## Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 24(1).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52(1).

## Jurisprudence

Citée par le juge McLachlin

**Distinction d'avec l'arrêt:** *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, [1965] R.C.S. 663; **arrêts mentionnés:** *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Procureur général de l'Ontario c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 1134; *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9; *Pettkus c. Becker*, [1980] 2 R.C.S. 834; *Taylor c. Laird* (1856), 25 L.J. Ex. 329; *Slade's Case* (1602), 4 Co. Rep. 92b, 76 E.R. 1074; *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. c. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161.

Citée par le juge en chef Lamer

**Arrêts mentionnés:** *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. c. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, [1965] R.C.S. 663; *Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

## Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 24(1).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).

*Family Law Reform Act*, R.S.O. 1980, c. 152, s. 16(1), (2) (now *Family Law Act*, 1986, S.O. 1986, c. 4, s. 31(1), (2)).

*Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3, s. 20(1), (2).

*Regional Municipality of Peel Act*, S.O. 1973, c. 60, s. 66 (now R.S.O. 1980, c. 440, s. 70).

*Young Offenders Act*, R.S.C., 1985, c. Y-1.

#### Authors Cited

Fridman, G. H. L., and James G. McLeod. *Restitution*. Toronto: Carswell, 1982.

Gautreau, J. R. Maurice. "When Are Enrichments Unjust?" (1989), 10 *Advocates' Q.* 258.

Goff, Robert, Lord Goff of Chieveley, and Gareth Jones. *The Law of Restitution*, 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 1986.

Maddaugh, Peter D., and John D. McCamus. *The Law of Restitution*. Aurora: Canada Law Book, 1990.

McInnes, Mitchell. "Incontrovertible Benefits and the Canadian Law of Restitution" (1990), 12 *Advocates' Q.* 323.

*Restatement of the Law of Restitution: Quasi-Contracts and Constructive Trusts*. As adopted and promulgated by the American Law Institute, at Washington, D.C., 1936. St. Paul: American Law Institute Publishers, 1937.

Stevens, David. "Restitution, Property, and the Cause of Action in Unjust Enrichment: Getting By With Fewer Things (Part I)" (1989), 39 *U.T.L.J.* 258.

Wingfield, David R. "The Prevention of Unjust Enrichment: or How Shylock Gets His Comeuppance" (1988), 13 *Queen's L.J.* 126.

Zwiegert, Konrad, and Hein Kötz. *Introduction to Comparative Law*, 2nd ed., vol II. Translated by Tony Weir. Oxford: Clarendon Press, 1987.

APPEAL (File No. 21342) from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1989] 2 F.C. 562, 55 D.L.R. (4th) 618, 89 N.R. 308, 41 M.P.L.R. 113, allowing an appeal from a judgment of Strayer J., [1987] 3 F.C. 103, 7 F.T.R. 213. Appeal dismissed.

APPEAL (File No. 22301) from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1990), 1 O.R. (3d) 97, 75 D.L.R. (4th) 523, 42 O.A.C. 356, 2 M.P.L.R. (2d) 121, allowing an appeal from a judgment of Montgomery J. (1988), 64 O.R. (2d) 298, 49 D.L.R. (4th) 759, 37 M.P.L.R. 314. Appeal dismissed.

*Loi portant réforme du droit de la famille*, L.R.O. 1980, ch. 152, art. 16(1), (2) (maintenant *Loi de 1986 sur le droit de la famille*, L.O. 1986, ch. 4, art. 31(1), (2)).

*Loi sur les jeunes contrevenants*, L.R.C. (1985), ch. Y-1.

*Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, ch. J-3, art. 20(1), (2).

*Regional Municipality of Peel Act*, S.O. 1973, ch. 60, art. 66 (maintenant R.S.O. 1980, ch. 440, art. 70).

#### b Doctrine citée

Fridman, G. H. L., and James G. McLeod. *Restitution*. Toronto: Carswell, 1982.

Gautreau, J. R. Maurice. «When Are Enrichments Unjust?» (1989), 10 *Advocates' Q.* 258.

Goff, Robert, Lord Goff of Chieveley, and Gareth Jones. *The Law of Restitution*, 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 1986.

Maddaugh, Peter D., and John D. McCamus. *The Law of Restitution*. Aurora: Canada Law Book, 1990.

McInnes, Mitchell. «Incontrovertible Benefits and the Canadian Law of Restitution» (1990), 12 *Advocates' Q.* 323.

*Restatement of the Law of Restitution: Quasi-Contracts and Constructive Trusts*. As adopted and promulgated by the American Law Institute, at Washington, D.C., 1936. St. Paul: American Law Institute Publishers, 1937.

Stevens, David. «Restitution, Property, and the Cause of Action in Unjust Enrichment: Getting By With Fewer Things (Part I)» (1989), 39 *U.T.L.J.* 258.

Wingfield, David R. «The Prevention of Unjust Enrichment: or How Shylock Gets His Comeuppance» (1988), 13 *Queen's L.J.* 126.

Zwiegert, Konrad, and Hein Kötz. *Introduction to Comparative Law*, 2nd ed., vol II. Translated by Tony Weir. Oxford: Clarendon Press, 1987.

POURVOI (n° du greffe 21342) contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1989] 2 C.F. 562, 55 D.L.R. (4th) 618, 89 N.R. 308, 41 M.P.L.R. 113, qui a accueilli un appel d'une décision du juge Strayer, [1987] 3 C.F. 103, 7 F.T.R. 213. Pourvoi rejeté.

POURVOI (n° du greffe 22301) contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1990), 1 O.R. (3d) 97, 75 D.L.R. (4th) 523, 42 O.A.C. 356, 2 M.P.L.R. (2d) 121, qui a accueilli un appel d'une décision du juge Montgomery (1988), 64 O.R. (2d) 298, 49 D.L.R. (4th) 759, 37 M.P.L.R. 314. Pourvoi rejeté.

*J. Edgar Sexton, Q.C.*, and *David Stratas*, for the appellant.

*J. E. Thompson, Q.C.*, and *Alan S. Davis*, for the respondent Her Majesty The Queen in Right of Canada.

*T. H. Wickett* and *Elaine Atkinson*, for the respondent Her Majesty The Queen in Right of Ontario.

The following are the reasons delivered by

LAMER C.J.—I agree with the reasons and disposition proposed by Justice McLachlin, but wish to address two of the arguments advanced by Peel in more detail. These arguments are:

(1) Peel's reliance on the restitution available for the recovery of compelled payments which discharge another's liability, following *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534, and *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, [1965] S.C.R. 663; and

(2) Peel's reliance on the relationship of this appeal to this Court's decision in *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9.

#### 1. Restitution for Compelled Payments Discharging Another's Liability

In her reasons, McLachlin J. states at p. 791 that:

The municipality acknowledges that it cannot meet the test for benefit in the category of payment under compulsion of law, nor indeed, in any of the traditional categories of recovery.

These remarks might suggest that counsel for Peel had abandoned this ground of appeal. However, Peel vigorously advanced the argument before this Court, as it did in the courts below. In its facts, Peel submitted that it had discharged a liability of Ontario and Canada for the maintenance of juve-

*J. Edgar Sexton, c.r.*, et *David Stratas*, pour l'appelante.

*J. E. Thompson, c.r.*, et *Alan S. Davis*, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

*T. H. Wickett* et *Elaine Atkinson*, pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER—Je souscris aux motifs du juge McLachlin et au dispositif qu'elle propose. Je tiens toutefois à faire un examen plus approfondi de deux arguments avancés par Peel. Il s'agit des arguments suivants:

(1) Le fait que Peel invoque la restitution pouvant, d'après les arrêts *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. c. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534, et *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, [1965] R.C.S. 663, être accordée à titre de recouvrement de paiements effectués sous contrainte qui libèrent une autre personne d'une obligation.

(2) Le fait que Peel invoque le rapport qui existe entre le présent pourvoi et l'arrêt de notre Cour *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.

#### 1. La restitution dans le cas de paiements faits sous contrainte qui libèrent une autre personne d'une obligation

Dans ses motifs, le juge McLachlin affirme, à la p. 791:

La municipalité reconnaît ne pouvoir satisfaire au critère devant être rempli pour qu'il y ait un avantage aux fins de la catégorie des paiements effectués sous une contrainte résultant d'une loi ou même aux fins de quelque autre catégorie traditionnelle de recouvrement.

On pourrait conclure de ces observations que l'avocat de Peel avait abandonné ce moyen d'appel. La municipalité régionale de Peel a toutefois avancé énergiquement cet argument devant notre Cour, comme elle l'avait fait devant les juridictions inférieures. Dans ses mémoires, Peel a fait

nile delinquents. With respect to its claim against Ontario, Peel submitted that the primary responsibility for juvenile delinquents rested on the provinces, relying on the remarks of Duff C.J. in *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398, at pp. 402-403. In its claim against Canada, Peel submitted:

This Honourable Court's holding in *Peel v. MacKenzie* is a recognition of the fact that Canada cannot impose its responsibility or liability to maintain juvenile delinquents upon municipalities. [Emphasis added.]

Furthermore, in oral argument counsel for Peel asserted that the federal government, having set up a scheme, was responsible for finishing it, and that this amounted to a legal obligation. Counsel for Peel added, of course, that in his submission it was not necessary in this case to establish a legal obligation. Finally, counsel for Peel, under this same head of restitution, engaged in a detailed analysis of *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, *supra*, intended specifically to argue in the alternative that a social, moral or political responsibility could satisfy the liability requirement of the compulsion test.

For the reasons indicated by McLachlin J., these arguments fail to demonstrate that there was any obligation on either the federal or the provincial governments to care for juvenile delinquents which is sufficient to satisfy the requirements of the applicable test. However, it should be made clear that this Court has rejected these arguments after submissions by counsel on the point.

## 2. The Relationship of this Appeal to *Peel v. MacKenzie*

McLachlin J. does not address the arguments of Peel based on this Court's decision in *Peel v. MacKenzie*. Peel submitted in its factum that:

Restitutionary relief is essential in order to give practical effect to the requirement in s. 52(1) of the *Constitu-*

valoir qu'elle s'était acquittée de l'obligation de pourvoir à l'entretien des jeunes délinquants incombant à l'Ontario et au Canada. En ce qui concerne sa revendication à l'encontre de l'Ontario, Peel, s'appuyant sur les propos tenus par le juge en chef Duff dans *Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, aux pp. 402 et 403, a soutenu que les provinces étaient les premières responsables des jeunes délinquants. Dans sa revendication à l'encontre du Canada, Peel a fait valoir ce qui suit:

[TRADUCTION] L'arrêt *Peel c. MacKenzie* de la Cour constitue une reconnaissance du fait que le Canada ne peut imposer aux municipalités sa responsabilité ou son obligation d'assurer l'entretien des jeunes délinquants. [Je souligne.]

De plus, l'avocat de Peel a affirmé au cours des débats que le gouvernement fédéral, ayant instauré un régime, était responsable de le mener à terme et que cela représentait une obligation légale. Il a ajouté, bien entendu, qu'à son avis il n'était pas nécessaire en l'espèce d'établir l'existence d'une telle obligation. En dernier lieu, parlant de ce même type de restitution, il a entrepris une analyse détaillée de l'arrêt *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, précité, dans le but particulier d'avancer à titre subsidiaire qu'une responsabilité sociale, morale ou politique pourrait satisfaire à l'exigence, posée par le critère de la contrainte, quant à l'existence d'une obligation.

Pour les motifs qu'a présentés le juge McLachlin, ces arguments ne démontrent nullement qu'il incomba soit au gouvernement fédéral, soit au gouvernement provincial une obligation de prendre soin des jeunes délinquants qui suffise pour remplir les exigences du critère applicable. Il convient toutefois de préciser que notre Cour a rejeté ces arguments après avoir entendu les observations des avocats sur ce point.

## 2. Le rapport entre ce pourvoi et l'arrêt *Peel c. MacKenzie*

Le juge McLachlin n'aborde pas les arguments de Peel fondés sur notre arrêt *Peel c. MacKenzie*. Peel a soutenu dans son mémoire:

[TRADUCTION] La restitution s'impose pour donner réellement effet à la prescription du par. 52(1) de la *Loi*

*tion Act, 1982* that legislation which is inconsistent with the Constitution of Canada is of no force or effect.

This was the basis on which Strayer J. in the Trial Division of the Federal Court, [1987] 3 F.C. 103, and Mahoney J. in the Federal Court of Appeal, [1989] 2 F.C. 562, held that restitution should be made by the respondent Federal government.

While this argument has the *prima facie* attraction of undoing the effects of unconstitutional legislation, it confuses the restitution claim in the present case with other, constitutionally-based, forms of relief.

“Practical effect” was given to this Court’s holding in *Peel v. MacKenzie*: once this Court struck down s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3, Peel stopped making payments. What Peel is in fact seeking to establish with this argument is a type of *Charter* s. 24(1) remedy in a restitution claim made without reference to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, and after the fact of the declaration that the impugned provision was *ultra vires* Parliament.

The two forms of relief, restitution and a remedy under s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, must not be confused. As Dickson J. (as he then was) noted in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 313:

Section 24(1) sets out a remedy for individuals (whether real persons or artificial ones such as corporations) whose rights under the *Charter* have been infringed.

The analogy between its restitution claim and a remedy under s. 24(1) of the *Charter* which seems to animate Peel’s argument, even if it were valid, would not therefore entitle Peel to the remedy it seeks, since there was no violation of *Charter* rights at issue in *Peel v. MacKenzie*.

*constitutionnelle de 1982* qui rend inopérante toute loi incompatible avec la Constitution du Canada.

C’est sur ce fondement que le juge Strayer de la Section de première instance de la Cour fédérale, [1987] 3 C.F. 103, et le juge Mahoney de la Cour d’appel fédérale, [1989] 2 C.F. 562, ont conclu que le gouvernement fédéral devrait être tenu à la restitution.

b

Bien que séduisant à première vue du fait qu’il neutralise les effets d’une loi inconstitutionnelle, cet argument confond la restitution demandée en l’espèce avec d’autres types de redressement qui, eux, sont fondés sur la Constitution.

De fait, on a «réellement donné effet» à l’arrêt *Peel c. MacKenzie* de notre Cour: dès que la Cour a invalidé le par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, ch. J-3, Peel a cessé d’effectuer les versements. Peel tente en réalité au moyen de cet argument d’établir un type de réparation fondée sur le par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le cas d’une demande de restitution faite sans référence au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et postérieurement à la déclaration que la disposition contestée excédait la compétence du Parlement.

f

Il ne faut pas confondre les deux types de redressement que sont la restitution et la réparation fondée sur le par. 24(1) de la *Charte*. Ainsi que l’a fait remarquer le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 313:

Le paragraphe 24(1) prévoit un redressement pour les personnes, aussi bien physiques que morales, qui ont été victimes d’une atteinte aux droits qui leur sont garantis par la *Charte*.

Même à la supposer valable, l’analogie entre sa demande de restitution et un redressement fondé sur le par. 24(1) de la *Charte*, qui semble être au cœur de l’argument de Peel, ne conférerait en conséquence à celle-ci aucun droit au redressement qu’elle sollicite, puisqu’il n’a été nullement question dans l’affaire *Peel c. MacKenzie*, précitée, d’une violation de droits garantis par la *Charte*.

j

Even if Peel had brought a successful division of powers constitutional challenge to the legislation under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, I held in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at p. 720:

An individual remedy under s. 24(1) of the *Charter* will rarely be available in conjunction with an action under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. Ordinarily, where a provision is declared unconstitutional and immediately struck down pursuant to s. 52, that will be the end of the matter. No retroactive s. 24 remedy will be available.

Peel's relief would have been limited to the declaration that the provision was unconstitutional and of no force or effect.

Therefore, Peel cannot avoid fulfilling the requirements of a restitution claim with this analogy to constitutional forms of relief.

Finally, Peel supported its claim for restitution as a constitutional remedy with the submission that:

Restitutionary recovery may be the only practical relief available to litigants faced with an invalid provision requiring payments to be made; denying that practical relief will discourage future litigants from testing the constitutionality of such provisions and will in effect immunize certain provisions from the possibility of constitutional challenge.

The answer may be made that the prospect of terminating the compelled payments should be sufficient incentive for future litigants in Peel's position. It certainly was for Peel when it brought the series of challenges culminating in *Peel v. MacKenzie*.

For the reasons given by McLachlin J., and for these additional reasons, I would dismiss the appeals.

Même si Peel avait avec succès contesté la loi en cause en invoquant en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* un argument relatif au partage des pouvoirs, j'ai conclu dans l'arrêt *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, à la p. 720:

Il y aura rarement lieu à une réparation en vertu du par. 24(1) de la *Charte* en même temps qu'une mesure prise en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Habituellement, si une disposition est déclarée inconstitutionnelle et immédiatement annulée en vertu de l'art. 52, l'affaire est close. Il n'y aura pas lieu à une réparation rétroactive en vertu de l'art. 24.

Peel aurait obtenu comme seul redressement une déclaration portant que la disposition était inconstitutionnelle et, partant, inopérante.

d

Peel ne saurait donc, par cette analogie avec les formes de redressement constitutionnel, se soustraire à l'obligation de satisfaire aux conditions de la restitution.

e

Enfin, Peel a avancé au soutien de sa demande de restitution à titre de redressement fondé sur la Constitution l'argument suivant:

[TRADUCTION] Il se peut que la restitution soit l'unique redressement pratique qui s'offre aux demandeurs face à une disposition invalide exigeant que des paiements soient effectués. Leur refuser ce redressement pratique g encouragera de futurs demandeurs de contester la constitutionnalité de telles dispositions et aura pour effet de mettre certaines dispositions à l'abri d'une éventuelle contestation fondée sur la Constitution.

À quoi on peut répondre que la seule perspective de voir mettre fin aux paiements obligatoires devrait suffire pour encourager de futurs demandeurs dans la situation de Peel. Il en a certainement été ainsi dans le cas de Peel quand elle a engagé la suite de contestations qui ont abouti à l'arrêt *Peel c. MacKenzie*.

Pour les motifs exposés par le juge McLachlin et pour les motifs supplémentaires énoncés ci-dessus, je suis d'avis de rejeter les pourvois.

j

The judgment of La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ. was delivered by

**MCLACHLIN J.**—This appeal arises from a financial dispute involving three different levels of government—federal, provincial and municipal. The federal government passed a law requiring the municipality to meet certain expenses should a court so order. The courts so ordered. The municipality, protesting *inter alia* that the federal law was unconstitutional, paid. The courts eventually ruled that the federal law was unconstitutional. The municipality now sues both the federal and provincial governments to get its money back. It is established that the municipality cannot sue in tort: it has long been recognized that the enactment of legislation *ultra vires* a legislature's competence does not give rise to damages for breach of a "duty of care"—*Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, at p. 969. The municipality, however, claims that it has an action under the doctrine of unjust enrichment. That is the question which we must now consider.

Version française du jugement des juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci rendu par

**LE JUGE MCLACHLIN**—Le présent pourvoi tire son origine d'un différend financier mettant aux prises trois paliers différents de gouvernement, soit le fédéral, le provincial et le municipal. Le gouvernement fédéral a adopté une loi imposant à la municipalité en cause l'obligation d'acquitter certains frais si un tribunal le lui ordonnait. Une telle ordonnance a été rendue. La municipalité y a obtempéré, mais en alléguant notamment l'inconstitutionnalité de la loi fédérale. Les tribunaux ont fini par statuer qu'elle était effectivement inconstitutionnelle, de sorte que la municipalité poursuit maintenant les gouvernements fédéral et provincial en recouvrement de ses fonds. Or, il est bien établi que la municipalité ne peut pas intenter d'action en responsabilité délictuelle. Voilà longtemps, en effet, qu'il est reconnu que l'adoption d'une loi qui excède la compétence du législateur n'ouvre pas droit à des dommages-intérêts pour manquement à une «obligation de diligence»: *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, à la p. 969. La municipalité plaide cependant la recevabilité d'une action fondée sur la doctrine de l'enrichissement sans cause. C'est sur cette question que nous devons nous pencher en l'espèce.

### The Facts

As with most restitutionary claims, the particular facts of the case are of great importance to the ultimate decision of whether or not the Court will extend to the plaintiff the relief it seeks. A detailed summary of the relevant facts is thus warranted.

First enacted in 1908, the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3 (replaced in 1984 by the *Young Offenders Act*, R.S.C., 1985, c. Y-1) conferred upon "juvenile court judges" the jurisdiction to issue a variety of orders upon finding that a particular child had committed a "delinquent act"; these alternative orders were set out in s. 20(1) of the Act. Section 20(2) of the Act empowered these

### Les faits

Comme c'est le cas de la plupart des demandes de restitution, les faits de l'affaire revêtent une importance capitale en ce qui concerne la décision qui sera finalement rendue sur la question de savoir si la Cour accordera à la demanderesse le redressement qu'elle sollicite. Il convient donc de présenter un exposé détaillé des faits pertinents.

Adoptée dans sa première version en 1908, la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, ch. J-3 (remplacée en 1984 par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, L.R.C. (1985), ch. Y-1) habitait les «juges d'une cour pour jeunes délinquants» à rendre diverses ordonnances s'ils concluaient qu'un enfant donné avait commis un «délit». Ces différentes ordonnances étaient énumérées au par. 20(1)

judges to order that the parent(s) of the child or the municipality in which the child is situate "contribute to the child's support such sum as the court may determine"; where the municipality is so ordered, it was authorized by s. 20(2) to recover from the parent(s) any sum paid by it pursuant thereto.

de la Loi. Le paragraphe 20(2) investissait ces juges du pouvoir d'enjoindre aux père et mère de l'enfant ou au père ou à la mère ou à la municipalité où l'enfant se trouvait de «verser pour son entretien telle somme que la cour [pouvait] déterminer». Lorsque cette ordonnance était rendue à l'égard de la municipalité, celle-ci pouvait, aux termes du par. 20(2), recouvrer des parents ou de l'un d'eux toute somme versée en exécution de l'ordonnance.

The appellant municipality came into being on January 1, 1974, under the authority of the *Regional Municipality of Peel Act*, S.O. 1973, c. 60. Section 66 of that Act, (R.S.O. 1980, c. 440, s. 70) clarified the orders made under s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*:

La municipalité appelante a été constituée le 1<sup>er</sup> janvier 1974 en vertu de la *Regional Municipality of Peel Act*, S.O. 1973, ch. 60. L'article 66 de cette loi (R.S.O. 1980, ch. 440, art. 70) apportait des précisions sur les ordonnances rendues en application du par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*:

**66.** Where an order is made under subsection 2 of section 20 of the *Juvenile Delinquents Act* (Canada) upon an area municipality, such order shall be considered to be an order upon the Regional Corporation, and the sums of money required to be paid under such order shall be paid by the Regional Corporation and not by the area municipality.

[TRADUCTION] **66.** Lorsque, en application du paragraphe 2 de l'article 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants* (Canada), une ordonnance est rendue à l'égard d'une municipalité de secteur, elle vaut pour la municipalité régionale et les sommes à payer en exécution de cette ordonnance sont acquittées par la municipalité régionale plutôt que par la municipalité de secteur.

Between 1974 and 1982, the Family Court judges in the Peel District purported to direct, pursuant to s. 20(1)(d)-(f) of the *Juvenile Delinquents Act*, that a number of juveniles be placed in various "group homes"; these homes were for the most part "Viking House" institutions. The Family Court judges appear to have believed that the 'group home' setting was the most appropriate disposition and wished to ensure the direct placement of the juveniles in such facility rather than placement of these children with the Children's Aid Society ("CAS"), which could determine whether placement in a group home was warranted. The evidence indicates because the CAS insisted on the authority to determine whether the child should in fact be placed in a group home, and once such decision was made to decide the particular home and the date which the child should be removed, the Family Court judges in the District decided to 'by-pass' the CAS and directly place the juvenile. The judges relied upon s. 20(2) of the Act to order the appellant municipality to pay the *per diem* rate

Entre 1974 et 1982, les juges du Tribunal de la famille du district de Peel, s'autorisant des al. 20(1)d) à f) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, ont ordonné que plusieurs jeunes soient placés dans différents «foyers de groupe», dont le plus grand nombre faisaient partie des établissements «Viking House». Les juges du Tribunal de la famille semblent avoir cru que le milieu offert par les «foyers de groupe» était celui qui convenait le mieux, d'où leur désir d'assurer le placement direct des enfants dans de tels établissements plutôt que de les confier aux soins de la Société d'aide à l'enfance («SAE»), qui pouvait alors déterminer si le placement dans un foyer de groupe se justifiait. D'après la preuve, puisque la SAE tenait à détenir le pouvoir de décider s'il y avait en fait lieu de placer un enfant dans un foyer de groupe et, dans l'affirmative, dans quel foyer et à quelle date, les juges du Tribunal de la famille du district ont décidé de «court-circuiter» la SAE et de placer directement les jeunes. Les juges se sont appuyés sur le par. 20(2) de la Loi pour ordonner à la munici-

that each group home charged for the care of the child. Between 1974 and 1982, the municipality paid out a total of \$2,036,131.37 under such orders. The municipality's payments under these orders, after deduction of the *ex gratia* amounts paid the municipality by the province (1976-1982), totalled \$1,166,814.22; this is the amount claimed here.

cipalité appelante de payer le taux journalier exigé par chaque foyer de groupe pour l'entretien de l'enfant. La municipalité a donc versé en totalité, entre 1974 et 1982, la somme de 2 036 131,37 \$ à la suite de ces ordonnances. Déduction faite des paiements à titre gracieux de la province à la municipalité (effectués de 1976 à 1982), les versements qu'a faits la municipalité en exécution de ces ordonnances revenaient à 1 166 814,22 \$ et c'est cette somme qu'elle réclame en l'espèce.

The municipality protested these orders; it instituted an action in the Ontario courts which challenged the jurisdiction of the Family Court judges to direct that the juveniles be placed in a group home on two grounds. First, the municipality claimed that the court lacked the statutory authority to make such orders on the basis that a "group home" is not an individual or institution to which a child may be committed under s. 20(1). Second, the municipality challenged Parliament's jurisdiction under s. 20(2) to order a municipality to contribute to the support of a juvenile. J. Holland J. found that the Family Court judges lacked the statutory jurisdiction to order the juveniles to group homes; in *obiter*, he found s. 20(2) *intra vires* Parliament.

La municipalité a protesté contre ces ordonnances et a saisi les tribunaux ontariens d'une action contestant pour deux motifs la compétence des juges du Tribunal de la famille d'ordonner que les jeunes soient placés dans un foyer de groupe. En premier lieu, la municipalité a fait valoir que la loi n'habilitait pas le tribunal à rendre de telles ordonnances étant donné qu'un «foyer de groupe» n'est pas une personne ou un établissement à qui un enfant peut être confié en vertu du par. 20(1). Elle a soutenu en second lieu que le par. 20(2) ne conférait pas au Parlement compétence pour ordonner à une municipalité de contribuer à l'entretien d'un jeune. La loi, a conclu le juge J. Holland, n'autorisait pas les juges du Tribunal de la famille à ordonner que les jeunes soient placés dans des foyers de groupe. Dans une opinion incidente, il s'est dit d'avis que le par. 20(2) n'excédait pas la compétence du Parlement.

In the wake of this ruling, a meeting took place at the Ministry of Community and Social Services at which provincial and municipal officials, Chief Judge Andrews of the Family Court and certain representatives of "Viking Houses" were in attendance. At the request of the province, the municipality agreed to continue paying the children's maintenance costs and to refrain from seeking immediate recovery from Viking Houses pending negotiations between all parties at the meeting as to an equitable cost sharing arrangement. The province agreed to contribute to 50% of the municipality's costs which would result from such orders in the future; it met this obligation. The respondent federal government was not included in

Consécutivement à cette décision a eu lieu au ministère des Services sociaux et communautaires une réunion à laquelle ont assisté des fonctionnaires provinciaux et municipaux, le juge en chef Andrews du Tribunal de la famille et certains représentants des établissements «Viking House». À la demande de la province, la municipalité a convenu de continuer à payer les frais d'entretien des enfants et de renoncer pour le moment à se faire rembourser par les Viking Houses en attendant l'issue de négociations entre toutes les personnes présentes à la réunion sur des modalités équitables de partage des frais. La province a accepté de participer pour 50 p. 100 aux frais qu'aurait à supporter la municipalité dans l'avenir par suite des ordonnances en question. Elle n'a pas

any of the appellant's protests or in these negotiations.

On April 21, 1977, the Court of Appeal affirmed the judgment of J. Holland J. in its entirety, and declared the orders invalid. The Supreme Court confirmed the appeal judgment but refrained, however, from pronouncing upon the constitutional validity of s. 20(2): *Attorney General for Ontario v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 1134.

In a parallel proceeding commenced shortly after the judgment of J. Holland J., referred to above, the appellant challenged an order which—to comply with J. Holland J.'s decision—placed the juvenile in the custody of a named staff member of a Viking House facility (a "suitable person" under s. 20(1)(d)) in which the judge wished the child to be cared for. The validity of this order was upheld at trial and on appeal. On further appeal, this Court struck down s. 20(2) of the Act, so far as it purported to authorize the imposition of the financial cost of the disposition on a municipality, as *ultra vires* Parliament: *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9.

Having been vindicated in its contention that the direction to support juveniles under authority of the *Juvenile Delinquents Act* was *ultra vires*, the municipality commenced proceedings for restitution from the provincial and federal governments. In the Federal Court, the trial judge found in the appellant municipality's favour, ordering that the federal government reimburse the municipality in the amount of \$1,166,814.22. The Federal Court of Appeal, however, found that the appellant had failed to establish that Parliament was legally obligated to pay for the juveniles subject to these orders and thus had not made out its claim in restitution. As a result, the municipality had no right of recoupment from the federal government. The proceedings against the province played out in a similar fashion. At trial, the Ontario Supreme Court ordered that the province reimburse the municipal-

manqué à cet engagement. Le gouvernement du Canada intimé n'a pas été visé par les contestations de l'appelante et n'a pas participé à ces négociations.

Le 21 avril 1977, la Cour d'appel a confirmé intégralement le jugement du juge J. Holland et a déclaré invalides les ordonnances en cause. La Cour suprême, quoique confirmant l'arrêt de la Cour d'appel, s'est abstenu de statuer sur la constitutionnalité du par. 20(2): *Procureur général de l'Ontario c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 1134.

Dans une instance parallèle engagée peu après le jugement susmentionné du juge J. Holland, l'appelante a contesté une ordonnance qui, en conformité avec la décision du juge Holland, confiait un jeune à la garde d'un membre nommément désigné du personnel d'un établissement Viking House (une «personne recommandable» au sens de l'al. 20(1)d)), où le juge souhaitait le voir placé. La validité de cette ordonnance a été confirmée tant en première instance qu'en appel. L'affaire a ensuite été portée devant notre Cour, qui a déclaré le par. 20(2) de la Loi invalide parce qu'il excédait la compétence du Parlement dans la mesure où il permettait de faire supporter à une municipalité les frais résultant de la décision: *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.

Ainsi justifiée dans sa position quant au caractère *ultra vires* des ordonnances portant obligation d'entretien à l'égard des jeunes, rendues en vertu de la *Loi sur les jeunes délinquants*, la municipalité a poursuivi les gouvernements provincial et fédéral en restitution. En Cour fédérale, le juge de première instance a statué en faveur de la municipalité appelante et a ordonné que le gouvernement fédéral rembourse à celle-ci la somme de 1 166 814,22 \$. La Cour d'appel fédérale a toutefois conclu que l'appelante n'était pas parvenue à établir que le Parlement avait une obligation légale d'acquitter les frais liés aux jeunes visés par de telles ordonnances et qu'elle n'avait pas en conséquence démontré le bien-fondé de sa demande de restitution. Cela étant, la municipalité ne jouissait d'aucun droit de recouvrement opposable au gouvernement fédéral. L'action intentée contre la pro-

ity in the above amount but the Court of Appeal reversed the trial judgment because the municipality had failed to meet the elements of a claim in restitution.

The municipality appeals to this Court from both judgments. It seeks reimbursement of what it paid out pursuant to the invalid orders plus interest thereupon.

### Legislation

The orders for which payment was demanded of the municipality were made under s. 20 of the (then) *Juvenile Delinquents Act* which read as follows:

**20.** (1) In the case of a child adjudged to be a juvenile delinquent the court may, in its discretion, take either one or more of the several courses of action hereinafter in this section set out, as it may in its judgment deem proper in the circumstances of the case:

(a) suspend final disposition;

(b) adjourn the hearing or disposition of the case from time to time for any definite or indefinite period;

(c) impose a fine not exceeding twenty-five dollars, which may be paid in periodical amounts or otherwise;

(d) commit the child to the care or custody of a probation officer or of any other suitable person;

(e) allow the child to remain in its home, subject to visitation of a probation officer, such child to report to the court or to the probation officer as often as may be required;

(f) cause the child to be placed in a suitable family home as a foster home, subject to the friendly supervision of a probation officer and the further order of the court;

(g) impose upon the delinquent such further or other conditions as may be deemed advisable;

(h) commit the child to the charge of any children's aid society, duly organized under an Act of the legislature of the province and approved by the lieutenant governor

vince a connu un sort analogue. Au premier palier, la Cour suprême de l'Ontario a ordonné à la province de rembourser à la municipalité la somme susmentionnée, décision qu'a toutefois infirmée la

*a* Cour d'appel au motif que la municipalité n'avait pas prouvé l'existence des éléments devant fonder une demande de restitution.

La municipalité porte les deux arrêts en appel devant notre Cour et demande le remboursement des sommes qu'elle a versées en exécution des ordonnances invalides ainsi que le paiement des intérêts.

### Les dispositions législatives

Les ordonnances obligeant la municipalité à effectuer des versements ont été rendues en vertu de l'art. 20 de la *Loi sur les jeunes délinquants* en vigueur à l'époque, qui portait notamment:

**20.** (1) Lorsqu'il a été jugé que l'enfant était un jeune délinquant, la cour peut, à sa discrétion, prendre une ou plusieurs des mesures diverses ci-dessous énoncées au présent article, selon qu'elle le juge opportun dans les circonstances,

*a* a suspendre le règlement définitif;

*b* b) ajourner, à l'occasion, l'audition ou le règlement de la cause pour une période déterminée ou indéterminée;

*c* c) imposer une amende d'au plus vingt-cinq dollars, laquelle peut être acquittée par versements périodiques ou autrement;

*d* d) confier l'enfant au soin ou à la garde d'un agent de surveillance ou de toute autre personne recommandable;

*e* e) permettre à l'enfant de rester dans sa famille, sous réserve de visites de la part d'un agent de surveillance, l'enfant étant tenu de se présenter à la cour ou devant cet agent aussi souvent qu'il sera requis de le faire;

*f* f) faire placer cet enfant dans une famille recommandable comme foyer d'adoption, sous réserve de la surveillance bienveillante d'un agent de surveillance et des ordres futurs de la cour;

*g* g) imposer au délinquant les conditions supplémentaires ou autres qui peuvent paraître opportunes;

*h* h) confier l'enfant à quelque société d'aide à l'enfance, dûment organisée en vertu d'une loi de la législature de la province et approuvée par le lieutenant-gouverneur en

in council, or, in any municipality in which there is no children's aid society, to the charge of the superintendent, if there is one; or

(i) commit the child to an industrial school duly approved by the lieutenant governor in council.

(2) In every such case it is within the power of the court to make an order upon the parent or parents of the child, or upon the municipality to which the child belongs, to contribute to the child's support such sum as the court may determine, and where such order is made upon the municipality, the municipality may from time to time recover from the parent or parents any sum or sums paid by it pursuant to such order.

Section 16(1) of the *Family Law Reform Act*, R.S.O. 1980, c. 152, (now s. 31(1) of the *Family Law Act*, S.O. 1986, c. 4) imposed the following obligation on the parent(s) to support his/her child:

**16.**—(1) Every parent has an obligation, to the extent the parent is capable of doing so, to provide support, in accordance with need, for his or her child who is unmarried and is under the age of eighteen years.

(2) The obligation under subsection (1) does not extend to a child who, being of the age of sixteen years or over, has withdrawn from parental control.

### The Judgments Below

#### *A. In the Federal Court*

At the Trial Division, [1987] 3 F.C. 103, Strayer J. considered both the principles of restitution and of the Constitution. On the facts at bar, he concluded at p. 121 and at p. 122:

It is at this point where the principles of the federal system of government and the principle of redress for unjust enrichment join together in requiring that the defendant reimburse the plaintiff for the costs incurred by the plaintiff through compliance with the invalid law. It might well have been impossible for anyone to have sued the defendant directly to force the payment of such monies in the first place. But where the plaintiff has paid them in compliance with a federal law that has turned out to be invalid, and in furtherance of the objectives of that law duly adopted by Parliament, as between

conseil, ou, dans toute municipalité où il n'existe pas de société d'aide à l'enfance, aux soins du surintendant, s'il en est un; ou

i) confier l'enfant à une école industrielle dûment approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil.

(2) Dans chacun de ces cas, la cour est autorisée à rendre un ordre enjoignant aux père et mère de l'enfant ou au père ou à la mère ou à la municipalité à laquelle il appartient, de verser pour son entretien telle somme que la cour peut déterminer, et lorsque cet ordre est donné à la municipalité, cette dernière peut à l'occasion recouvrer des père et mère ou du père ou de la mère de l'enfant la somme ou les sommes qu'elle a versées en exécution de cet ordre.

Le paragraphe 16(1) de la *Loi portant réforme du droit de la famille*, L.R.O. 1980, ch. 152 (maintenant le par. 31(1) de la *Loi de 1986 sur le droit de la famille*, L.O. 1986, ch. 4), imposait aux parents ou à l'un d'eux l'obligation de pourvoir à l'entretien de leur enfant:

**16** (1) Le père et la mère doivent chacun les aliments à leur enfant âgé de moins de 18 ans et non marié, dans la mesure de leurs capacités et du besoin de l'enfant.

(2) Toutefois les aliments ne sont pas dus à l'enfant âgé de seize ans ou plus qui s'est soustrait à l'autorité parentale.

### Les jugements des juridictions inférieures

#### *A. La Cour fédérale*

À la Section de première instance, [1987] 3 C.F. 103, le juge Strayer a examiné aussi bien les principes concernant la restitution que ceux découlant de la Constitution. Puis, tenant compte des faits de l'espèce, il a conclu, aux pp. 121 et 122:

C'est à ce moment-ci que les règles applicables au système fédéral et le principe de la réparation en cas d'enrichissement sans cause se conjuguent de manière à obliger la partie défenderesse à rembourser la partie demanderesse des frais engagés par celle-ci pour se conformer à la loi invalide. Il n'aurait peut-être pas été possible de poursuivre la partie défenderesse en premier lieu pour l'obliger à verser directement ces sommes. Mais lorsque la partie demanderesse les a versées en conformité avec une loi fédérale qui a finalement été jugée invalide, et pour respecter les objectifs de cette loi

the plaintiff and the defendant, it would be unjust that the plaintiff ultimately bear those costs rather than the defendant.

dûment adoptée par le Parlement, en ce qui concerne la partie demanderesse et la partie défenderesse, il ne serait pas juste que ces frais soient supportés en fin de compte par la partie demanderesse et ils devraient être à la charge de la partie défenderesse.

In finding that the Crown is liable to pay such amount in the present circumstances, it is important to make clear what is not being decided. As noted above, I am not prepared to adopt the view that the federal executive is automatically and legally obliged to pay all the costs of the administration of federal laws. Further, recovery here is not being allowed on some theory of constitutional tort based on liability for "legislating without due care and attention". I recognize that the function of enacting legislation involves a political and social responsibility which does not give rise to a private duty of care: see *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, at pages 969 and 970. Instead, liability to reimburse the plaintiff arises out of the requirements of justice as between the two parties. [Emphasis in original.]

En concluant que la Couronne est tenue de payer une telle somme dans les circonstances présentes, il importe de préciser ce sur quoi il n'est pas statué. Comme je l'ai déjà fait remarquer, je ne suis pas disposé à affirmer que le pouvoir exécutif fédéral est, de façon automatique et en vertu de la loi, obligé de payer tous les coûts occasionnés par l'application des lois fédérales. De plus, le recouvrement en l'espèce n'est pas accordé sur le fondement d'une quelconque théorie du délit constitutionnel découlant de la responsabilité d'"avoir légiféré sans la prudence et sans l'attention voulues". J'admetts que la tâche d'adopter des lois implique une responsabilité politique et sociale qui ne crée aucune obligation particulière de prudence: voir *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, aux pages 969 et 970. L'obligation de rembourser la demanderesse est plutôt une question de justice entre les deux parties. [Souligné dans l'original.]

The majority of the Federal Court of Appeal, [1989] 2 F.C. 562, *per* MacGuigan J.A., reviewing the applicable principles of restitution, noted at p. 573 that both parties agreed that a plaintiff in this type of case must satisfy four conditions to establish a "right of recoupment for moneys expended". The third and fourth of these conditions require that a plaintiff establish that the payments claimed discharged a legal liability of the defendant for which, as between the parties, the defendant was primarily liable. MacGuigan J.A. found, at p. 575, that the trial judge although recognizing these conditions and finding that Parliament had a "political, not a juridical" obligation to pay for the proper administration of federal law nonetheless created a new comparative liability rule which in his view better accords with our federal, as opposed to a unitary, state structure. MacGuigan J.A. disagreed with Strayer J.'s analysis at p. 577 and at p. 580:

La Cour d'appel fédérale à la majorité, [1989] 2 C.F. 562 (le juge MacGuigan), ayant passé en revue les principes applicables de la restitution, a noté à la p. 573 que les deux parties convenaient qu'un demandeur dans ce type de litige doit remplir quatre conditions pour avoir «droit au recouvrement des sommes d'argent engagées». Les troisième et quatrième de ces conditions imposent au demandeur d'établir que les versements ont libéré le défendeur d'une obligation légale relativement à laquelle, en ce qui concerne les parties, le défendeur était le premier responsable. Le juge MacGuigan a conclu à la p. 575 que le juge de première instance, bien que reconnaissant l'existence de ces conditions et malgré sa décision que le Parlement avait une obligation «de nature politique et non juridique» d'assumer les frais de l'administration adéquate des lois fédérales, a néanmoins établi une nouvelle règle de la responsabilité relative, qui, à son avis, s'adapte mieux au cadre de notre État fédéral qu'à celui d'un État unitaire. Le juge MacGuigan n'a pas souscrit à l'analyse du juge Strayer, aux pp. 577 et 580:

With great respect, this seems to me to be tantamount to reducing the fourth condition for unjust enrichment to which party, as between the two, should more fairly bear the cost, and at the same time ignoring the third condition, as to whether the defendant/appellant had any legal liability at all. One obvious result of such analysis is that the plaintiff/respondent may well become legally entitled to recovery against both senior governments. As the appellant pointed out in oral argument, the respondent's statement of claims [*sic*] against both governments made identical claims that the payments discharged "a liability or responsibility of the defendant" (*Appeal Book*, vol. 1 at page 3 and vol. 5 at page 741).

In fact, I believe that the analysis of the Trial Judge leads to the conclusion that, even in a federal context, the constitutional principles establish no federal liability to pay the costs of the administration of federal laws, and still less so where the constitutional authority to make the law in question was lacking.

What is decisive, I believe, in the present case is that the government of Canada had no legal obligation of any kind to pay for the maintenance of juvenile delinquents. The obligation it had as a result of its legislation, though serious, was of a political nature, and led to its cost-sharing agreement with the province of Ontario—as the word "cost-sharing" implies, not an assumption of 100 percent responsibility—and the Province in turn paid some of the costs of the municipality. In a relationship involving three parties, one cannot impose liability on one of only two on the theory that of those two it has the lesser equity. This is not to say that the Province is necessarily liable to the respondent [municipality]. That issue is for another court to decide. But it is to assert that, however much the federal Government was the initiating cause of the respondent's expenditures, it cannot be said to have had legal liability for those expenditures. Its responsibility is political, for which the resolution, if any, is of an *ex gratia* nature.

Mahoney J.A., dissenting, saw the matter not as a case about restitution but about the integrity of

En toute déférence, cela me semble équivaloir à ramener la quatrième condition relative à l'enrichissement sans cause à la question de savoir laquelle des deux parties devrait le plus équitablement supporter les frais et, en même temps, à ne pas tenir compte de la troisième condition, à savoir si seulement la défenderesse/appelante avait une quelconque obligation légale. L'une des conséquences évidentes d'une telle analyse est que la demanderesse/intimée peut bien acquérir le droit à un recouvrement à l'encontre des deux niveaux supérieurs de gouvernement. Ainsi que l'appelante l'a signalé dans sa plaidoirie, l'intimée prétend de façon identique dans chaque déclaration déposée à l'encontre des deux gouvernements que les paiements ont acquitté [TRADUCTION] «une obligation de la défenderesse» (*Dossier d'appel*, vol. 1 à la page 3 et vol. 5 à la page 74).

De fait, je crois que l'analyse du juge de première instance mène à la conclusion que, même dans un cadre fédéral, les principes constitutionnels ne créent pas pour le gouvernement fédéral l'obligation de payer les frais d'application des lois fédérales, et encore moins lorsque la constitution ne confère pas le pouvoir d'adopter la loi en question.

Le facteur décisif en l'espèce, me semble-t-il, est que le gouvernement du Canada n'était nullement tenu par la loi de payer pour l'entretien des jeunes délinquants. Bien que sérieuse, l'obligation qui lui incombeait à la suite de l'adoption de cette loi était de nature politique et a mené à l'entente de participation aux frais conclue avec la province d'Ontario—comme le laisse entendre l'expression «participation aux frais», il ne s'agit pas d'une acceptation de la responsabilité entière—et la province a payé à son tour certains des frais engagés par la municipalité. Dans des rapports intéressant trois parties, on ne peut pas imposer une obligation à l'une de deux seulement de ces parties pour le motif que, de ces deux-là, c'est elle qui a le moins d'intérêt. Cela ne veut pas dire que la province est nécessairement responsable envers l'intimée. C'est à une autre cour qu'il appartient de trancher cette question. Mais il faut affirmer que, bien que le gouvernement fédéral ait été grandement à l'origine des frais encourus par l'intimée, on ne peut pas dire qu'il était responsable de ces frais en vertu de la loi. Il s'agit pour lui d'une responsabilité de nature politique, qu'il assume, le cas échéant, de bonne grâce.

Selon le juge Mahoney, dissident, l'affaire n'avait rien à voir avec la restitution mais concer-

legislative enactments and the Constitution. Stated metaphorically, Mahoney J.A. found that Parliament cannot—absent an applicable rule of public policy—achieve by the back door what it could not by the front. Thus, a payment ordered under the guise of legislative authority must be reimbursed where such authority is subsequently found to be absent.

### B. In the Ontario Courts

Acknowledging the fourfold conditions spoken of above, Montgomery J. (1988), 64 O.R. (2d) 298, awarded recovery against the province on the basis of the following conclusions, at p. 304:

Here, the payments were not foolishly made. They were made under protest in response to court orders. These payments discharged a responsibility of the Province. Since, s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* was *ultra vires* the Federal Government, responsibility lay upon the Province to pay.

The Municipality has satisfied me that as between the parties the Province is primarily liable. Further, in my view, the equities all lie with the Municipality. Under numerous Ontario statutes payment concerning the welfare of children is, in large measure, made by the Province.

In a thorough judgment, a unanimous Court of Appeal (1990), 1 O.R. (3d) 97 (*per* Griffiths J.A.), reversed the trial judge in a manner similar to that employed by the majority of the Federal Court of Appeal. Reviewing the restitutionary principles applicable to the discharge of another's debt or liability, Griffiths J.A. concluded at p. 117:

... the municipality has not established a right of restitution on the basis of the established principles of unjust enrichment. As I pointed out earlier, the authorities are uniform in holding that even where the plaintiff has made the payment under a legal compulsion, he must establish that his payment to the third party served to discharge an *existing liability* of the defendant. Clearly it is not sufficient that the defendant received some *indirect* benefit or that it was relieved of some obligation that *might* have arisen but for the plaintiff's payments.

nait plutôt l'intégrité des textes législatifs et de la Constitution. En termes figurés, le juge Mahoney a conclu qu'en l'absence d'une règle d'ordre public qui soit applicable en l'occurrence, le législateur fédéral ne saurait accomplir en prenant des chemins détournés ce qu'il ne lui est pas loisible de faire par des moyens directs. Aussi un versement ordonné sous couleur d'exercer le pouvoir législatif doit-il être remboursé lorsque ce pouvoir s'avère par la suite inexistant.

### B. Les tribunaux ontariens

Reconnaissant les quatre conditions susmentionnées, le juge Montgomery (1988), 64 O.R. 298, s'est fondé sur les conclusions suivantes pour condamner la province au remboursement, à la p. 304:

[TRADUCTION] En l'espèce, les versements n'ont pas été effectués étourdiment. Ils ont été faits sous protégeant à la suite d'ordonnances judiciaires. Ces versements seraient à acquitter une obligation de la province. Étant donné que le par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* est *ultra vires*, c'est à la province qu'incombeait l'obligation de payer.

La municipalité m'a convaincu qu'en ce qui concerne les parties, la province est la première responsable. En outre, à mon avis, les droits en *equity* sont favorables à la municipalité. Selon de nombreuses lois de l'Ontario, les frais concernant le bien-être des enfants sont, en grande partie, payés par la province.

Dans un arrêt minutieux, la Cour d'appel (1990), 1 O.R. (3d) 97 (le juge Griffiths), a infirmé à l'unanimité la décision du juge de première instance d'une manière semblable à celle utilisée par les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale. Passant en revue les principes de restitution applicables à l'acquittement de la dette ou de l'obligation d'autrui, le juge Griffiths a conclu, à la p. 117:

[TRADUCTION] ... la municipalité n'a pas établi un droit à la restitution fondé sur les principes établis de l'enrichissement sans cause. Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, la jurisprudence et la doctrine établissent uniformément que, même dans un cas où le demandeur a été contraint par la loi d'effectuer le paiement, il doit prouver que ce paiement à un tiers servait à l'acquittement d'une *obligation existante* du défendeur. De toute évidence, il ne suffit pas que ce dernier ait reçu un avantage *indirect* quelconque ou qu'il ait été déchargé d'une obli-

In this case, when the payments were made by the municipality pursuant to the impugned s. 20(2) of the Act, there was no liability therefor, direct or otherwise, on the part of the province. [Emphasis in original.]

gation qui *aurait pu* lui incomber n'eût été les paiements du demandeur. En l'espèce, quand la municipalité a effectué les versements conformément au paragraphe contesté, soit le par. 20(2) de la Loi, la province n'en était pas responsable, ni directement ni indirectement. [En italique dans l'original.]

With regard to the argument that recoupment is available where one discharges a potential obligation of another, Griffiths J.A. reviewed the provincial legislation said to indicate provincial responsibility in this area, and concluded at pp. 120-21:

b En ce qui concerne l'argument voulant qu'il y ait possibilité de recouvrement lorsqu'il s'agit de l'acquittement d'une obligation éventuelle d'autrui, le juge Griffiths a examiné la législation provinciale dont, soutient-on, découle la responsabilité provinciale dans ce domaine, puis il a conclu, aux pp. 120 et 121:

On the theory that the municipality is entitled to restitution where it has discharged a potential liability of the province, the burden would rest on the municipality to establish on a balance of probabilities that when the municipality paid for the maintenance of children placed in group homes pursuant to the invalid s. 20(2) orders it did so in discharge of a liability likely to have been placed on the province. In other words, the burden rests upon the municipality to establish that in making these payments, the province was "unjustly enriched".

d [TRADUCTION] À supposer que la municipalité ait droit à la restitution dans le cas où elle s'est acquittée d'une obligation éventuelle de la province, il incomberait à la municipalité de démontrer selon la prépondérance des probabilités qu'en payant, conformément aux ordonnances invalides rendues en vertu du par. 20(2), l'entretien d'enfants placés dans des foyers de groupe, elle s'acquittait d'une obligation qui aurait vraisemblablement été imposée à la province. En d'autres termes, c'est sur la municipalité que pèse la charge de prouver que ces versements ont constitué un «enrichissement sans cause» pour la province.

f I am not able to arrive at such a conclusion on the evidence. My conclusion is that it is highly likely or at least probable that judges would have chosen to place these children either in foster homes or in group homes as wards of the Children's Aid Society in which case the financial responsibility would have been shared. To the extent that the province did, in fact, benefit as a result of the gross payments made by the municipality pursuant to the orders under s. 20(2) of the Act, it may well be, as counsel for the province has submitted, that the province has paid to the municipality on an *ex gratia* basis more than its fair and equitable share of the liability.

g Or, je ne puis tirer de la preuve une telle conclusion. Je conclus plutôt qu'il est fort probable ou, à tout le moins, vraisemblable, que les juges auraient choisi de placer les enfants en question soit dans des familles d'accueil, soit dans des foyers de groupe en tant que pupilles de la Société d'aide à l'enfance, auquel cas il y aurait eu partage de la responsabilité financière. Même si la province a en fait tiré un avantage des versements bruts effectués par la municipalité en exécution des ordonnances fondées sur le par. 20(2) de la Loi, il se peut bien, comme le soutient l'avocat de la province, que cette dernière ait payé à la municipalité à titre gracieux plus que sa part juste et équitable de l'obligation.

i In general, I conclude that the municipality has failed to prove that the payments it made under compulsion of law served to discharge either an existing or potential legal liability or debt of the province.

j De façon générale, je conclus que la municipalité n'a pas prouvé que les versements qu'elle a faits parce que la loi l'y contraignait ont servi à l'acquittement d'une obligation légale ou d'une dette, actuelles ou éventuelles, de la province.

## Analysis

### *Overview*

The concept of restitution for unjust enrichment in the common law world has evolved over the past century from a collection of fact-specific categories in which recovery was permitted, toward a body of law unified by a single set of coherent rules applicable to all cases. The evolving state of the law of restitution manifests itself in a series of tensions, all reflected in the present appeal.

The first set of tensions is theoretical. There are two distinct doctrinal approaches to restitution at common law. The first is the traditional "category" approach. It involves looking to see if the case fits into any of the categories of cases in which previous recovery has been allowed, and then applying the criteria applicable to a given category to see whether the claim is established. The second approach, which might be called the "principled" approach, developed only in recent years. It relies on criteria which are said to be present in all cases of unjust enrichment: (1) benefit to the defendant; (2) corresponding detriment to the plaintiff; and (3) the absence of any juridical reason for the defendant's retention of the benefit: *Pettkus v. Becker*, [1980] 2 S.C.R. 834.

The arguments before us reflect these distinct doctrinal approaches. The municipality, finding it difficult to bring its case within the traditional categories, emphasizes the general "principled" approach to unjust enrichment, asking that the court apply those general principles in an expansive fashion. The federal and provincial governments, on the other hand, argue that the municipality must fail because it is unable to bring itself within a recognized category of recovery.

## Analyse

### *Aperçu*

Dans les ressorts de common law, le concept de la restitution par suite d'un enrichissement sans cause a évolué au cours du dernier siècle, perdant de plus en plus le caractère d'une pluralité de catégories limitées à des faits précis qui ouvraient droit à la restitution, pour revêtir l'aspect d'un ensemble unique de règles de droit cohérentes applicables à tous les cas. Cette évolution du droit en matière de restitution se manifeste d'ailleurs dans une série d'oppositions, chacune desquelles se retrouvant dans le présent pourvoi.

Le premier type d'opposition est de nature théorique. Il existe en effet dans la doctrine deux façons distinctes de voir la restitution en common law. La première est l'approche traditionnelle fondée sur les «catégories». Elle consiste à examiner si l'espèce tombe dans l'une quelconque des catégories d'affaires pour lesquelles la restitution a déjà été accordée et, ensuite, à appliquer les critères propres à cette catégorie afin de déterminer si le bien-fondé de la demande a été établi. La seconde approche, que l'on pourrait appeler celle «fondée sur les principes», n'a été élaborée qu'au cours des dernières années. Elle tient à l'application de critères que l'on dit être remplis dans tous les cas d'enrichissement sans cause, savoir: (1) l'existence d'un avantage pour le défendeur, (2) l'existence d'un préjudice correspondant pour le demandeur, et (3) l'absence de tout motif juridique pour la rétention par le défendeur de l'avantage qu'il a reçu: *Pettkus c. Becker*, [1980] 2 R.C.S. 834.

Les arguments avancés devant nous reflètent ces différentes approches doctrinales. La municipalité, éprouvant de la difficulté à faire entrer sa cause dans les catégories traditionnelles, insiste sur l'approche générale, «fondée sur les principes», à l'égard de l'enrichissement sans cause et demande à la cour d'appliquer ces principes généraux de façon large. Les gouvernements fédéral et provincial, par contre, soutiennent que la municipalité doit être déboutée parce qu'elle est dans l'impossibilité d'établir qu'elle relève d'une catégorie reconnue pour laquelle il peut y avoir recouvrement.

The second set of tensions is jurisprudential in nature. I refer to the tension between the need for certainty in the law and the need to do justice in the individual case; the tension between the need for predictable rules upon which people can predicate their conduct and the desire to allow recovery where, and only where, retention of the benefit would in all the circumstances be unjust. This jurisprudential tension corresponds to the doctrinal tension discussed above. An approach based on traditional categories has the advantage of being predictable. Its supporters conjure up "frightful images . . . of judges roaming willy-nilly over the restitutive landscape with only their inner voices to guide them." (McInnes, "Incontrovertible Benefits and the Canadian Law of Restitution" (1990) 12 *Advocates' Q.* 323, at p. 352). Those advocating the approach of general principle, on the other hand, are more ready to concede that in some cases, the court may have to make decisions based on the equities of the particular case before them. The term "unjust", as well as the term "absence of juristic reason" in the third requirement of the general test, lend themselves to this approach.

Once again, the arguments before us reflect these tensions. The municipality emphasizes the "injustice" of being unable to recover payments which the federal legislation required it to make, where the legislation was later held to be *ultra vires*. The federal and provincial governments, on the other hand, emphasize the absence of any legal precedent for requiring them to reimburse expenses incurred as a result of *ultra vires* legislation.

The third set of tensions lies on the philosophical—policy level. The traditional reluctance of the law to permit recovery to a plaintiff who had provided non-contractual benefits to another was founded on a philosophy of robust individualism which expected every person to look out after his or her own interests and which placed premium on

Le deuxième type d'opposition est de caractère jurisprudentiel. Il s'agit de l'opposition entre la nécessité de certitude en droit et celle de rendre justice dans un cas d'espèce, c'est-à-dire l'opposition entre le besoin de règles prévisibles sur lesquelles les gens peuvent régler leur conduite et le désir de permettre le recouvrement, mais dans les seuls cas où la rétention de l'avantage obtenu serait injuste compte tenu de toutes les circonstances. Cette opposition jurisprudentielle fait pendant à l'opposition doctrinale traitée précédemment. Or, une approche basée sur les catégories traditionnelles présente l'avantage de la prévisibilité. Ses tenants évoquent [TRADUCTION] «des images épouvantables [...] de juges qui n'en font qu'à leur guise en matière de restitution, n'ayant pour leur gouverne que leur propre voix intérieure» (McInnes, «Incontrovertible Benefits and the Canadian Law of Restitution» (1990) 12 *Advocates' Q.* 323, à la p. 352). Par contre, ceux qui préconisent l'approche fondée sur les principes généraux sont plus disposés à reconnaître que, dans certains cas, le tribunal peut avoir à rendre des décisions en tenant compte de ce qu'exige l'équité en l'espèce. Le terme «sans cause», et le terme «absence de motif juridique» dans la troisième exigence du critère général, se prêtent à cette approche.

Cette opposition se reflète, elle aussi, dans l'argumentation présentée devant nous. En effet, la municipalité souligne l'*«injustice»* que cela représenterait si elle ne pouvait recouvrer les versements auxquels elle était tenue aux termes d'une loi fédérale qui, par la suite, a été jugée *ultra vires*. Quant aux gouvernements fédéral et provincial, ils font ressortir l'absence de tout précédent juridique établissant une obligation de leur part de rembourser les dépenses engagées par suite d'une loi excédant la compétence du législateur.

Le troisième type d'opposition intéresse à la fois la philosophie et l'ordre public. L'hésitation traditionnelle en droit à permettre le recouvrement à un demandeur ayant accordé des avantages non contractuels à une autre personne reposait sur une philosophie de robuste individualisme suivant laquelle chacun était censé veiller à ses propres intérêts,

the right to choose how to spend one's money. As one nineteenth century judge (Pollock, C.B. in *Taylor v. Laird* (1856), 25 L.J. Ex. 329, at p. 332) put it: "One cleans another's shoes; what can the other do but put them on?" The new approach of general principle, on the other hand, questions the merits of this view and the quality of justice which it entails. It shrinks from the harsh consequences of individualism and seeks to effect justice where fairness requires restoration of the benefit conferred.

The arguments before us reflect this tension too. The municipality emphasizes the injustice of its situation; the federal and provincial governments argue that they never voted to spend their money on supporting these children in group homes and assert that the municipality's situation is the unfortunate but occasionally inevitable by-product of a federal system where legislatures from time to time are found to have exceeded their powers.

This case presents the Court with the difficult task of mediating between, if not resolving, the conflicting views of the proper scope of the doctrine of unjust enrichment. It is my conclusion that we must choose a middle path; one which acknowledges the importance of proceeding on general principles but seeks to reconcile the principles with the established categories of recovery; one which charts a predictable course without falling into the trap of excessive formalism; one which recognizes the importance of the right to choose where to spend one's money while taking account of legitimate expectations and what, in the light of those expectations, is fair.

#### The Arguments on Classes of Traditional Recovery and the General Principle of Restitution

The modern law of restitution finds its roots in the 16th century writ of *indebitatus assumpsit*

une philosophie qui privilégiait le droit de choisir comment dépenser son argent. Ainsi que l'a dit un juge du XIX<sup>e</sup> siècle (le baron en chef Pollock dans *Taylor c. Laird* (1856), 25 L.J. Ex. 329, à la p. 332): [TRADUCTION] «Une personne a ciré les souliers d'une autre; que peut-elle faire d'autre que de les chausser?» La nouvelle approche fondée sur les principes généraux met toutefois en doute la valeur de ce premier point de vue ainsi que la qualité des décisions judiciaires qui en résultent. Elle se refuse aux conséquences pénibles de l'individualisme et cherche à faire justice chaque fois que l'équité commande la restitution de l'avantage conféré.

Cette opposition, comme les autres, transparaît dans les arguments présentés à notre Cour. La municipalité insiste sur l'injustice de sa situation tandis que les gouvernements fédéral et provincial prétendent n'avoir jamais voté en faveur de l'affection de leurs fonds à l'entretien de ces enfants placés dans des foyers de groupe et affirment en outre que la situation où se trouve la municipalité est une conséquence fâcheuse, mais parfois inévitable, d'un système fédéral dans lequel il est jugé de temps à autre que les corps législatifs ont outrepassé leurs pouvoirs.

Notre tâche en l'espèce est difficile: elle consiste à concilier les points de vue opposés quant à la véritable portée de la doctrine de l'enrichissement sans cause ou même à régler ce conflit. Selon moi, il nous faut choisir un moyen terme qui reconnaît l'importance de se fonder sur les principes généraux mais qui cherche à réconcilier ces principes et les catégories établies de recouvrement, qui présente l'avantage de la prévisibilité sans tomber dans le piège d'un formalisme excessif, qui reconnaît l'importance du droit de choisir comment dépenser son argent mais qui tient compte en même temps des expectatives légitimes et de ce qui est juste, vu ces expectatives.

Les arguments relatifs aux catégories traditionnelles de recouvrement et au principe général de la restitution

Le droit moderne en matière de restitution tire son origine du bref d'*indebitatus assumpsit* qui

which, as a form of trespass on the case, was returnable in the Court of King's Bench, as opposed to the Court of Common Pleas where all regular debt actions had to be instituted. Maddaugh and McCamus, *The Law of Restitution* (1990), note at p. 5 that from the Writ's birth in *Slade's Case* (1602), 4 Co. Rep. 92b, 76 E.R. 1074, a number of "standard forms of general *assumpsit*" were developed depending upon the type of circumstance giving rise to the original "indebtedness"; the standard forms were called the 'common counts':

Of these common counts, four have come to form the basis of the vast majority of common law actions in quasi-contract: (i) *money had and received to the plaintiff's use*, where money is paid directly to the defendant; (ii) *money paid to the defendant's use*, where money is paid, not to the defendant, but to a third party for the defendant's benefit; (iii) *quantum meruit*; and (iv) *quantum valebat*, where services or goods, respectively, are bestowed by the plaintiff upon the defendant. [Emphasis in original.]

The Court of Chancery, or Equity, also played an important role in the development of the modern law of restitution. Maddaugh and McCamus consider equity's most fundamental contribution to be the development of the remedial constructive trust as a means by which the unjust enrichment of a defendant may be avoided. Late 19th and 20th century courts faced the arduous task of making sense of the diverse branches of restitution and of creating some general principle upon which to ground restitutionary relief.

The courts found the required unifying principle in the concept of unjust enrichment. The American *Restatement of the Law of Restitution: Quasi Contracts and Constructive Trusts* (1937) states the principle simply at p. 12: "A person who has been unjustly enriched at the expense of another is required to make restitution to the other." A lead-

avait cours au XVI<sup>e</sup> siècle et qui, étant une forme de bref pour atteinte sur cas d'espèce («*trespass on the case*»), devait être rapporté à la Cour du Banc du Roi plutôt qu'à la Court of Common Pleas devant laquelle devaient être introduites toutes les actions normales relatives à une dette. Dans *The Law of Restitution* (1990), Maddaugh et McCamus font remarquer à la p. 5 que, depuis la genèse de ce bref dans *Slade's Case* (1602), 4 Co. Rep. 92b, 76 E.R. 1074, plusieurs [TRADUCTION] «formes types d'*assumpsit* général ont été élaborées, selon le genre de circonstances dont résultait l'«endettement» originale». Les formes types se nommaient les «comptes communs» («*common counts*»):

[TRADUCTION] Sur ces comptes communs, quatre en sont venus à constituer la base de la vaste majorité des actions de common law concernant les quasi-contrats: (i) *l'argent reçu à l'usage du demandeur*, lorsque cet argent a été payé directement au défendeur, (ii) *l'argent payé à l'usage du défendeur*, lorsque cet argent a été payé, non pas au défendeur, mais à un tiers au profit du défendeur, (iii) *quantum meruit* (la valeur du service rendu), et (iv) *quantum valebat* (la valeur des biens fournis), lorsque, selon le cas, des services ou des biens sont fournis par le demandeur au défendeur. [En italique dans l'original.]

La Cour de la Chancellerie, c'est-à-dire la cour ayant compétence en matière d'*equity*, a également joué un rôle important dans l'évolution du droit moderne en matière de restitution. D'après Maddaugh et McCamus, l'apport le plus fondamental de l'*equity* a été l'élaboration de la fiducie par interprétation, un outil de réparation permettant d'éviter l'enrichissement sans cause d'un défendeur. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au cours du XX<sup>e</sup>, les tribunaux ont eu à faire face à la tâche ardue de dégager un sens des différentes branches de la restitution et d'énoncer un principe général quelconque sur lequel pouvait se fonder le redressement sous forme de restitution.

Les tribunaux ont trouvé dans le concept de l'enrichissement sans cause le principe unificateur voulu. Le *Restatement of the Law of Restitution: Quasi Contracts and Constructive Trusts* (États-Unis) (1937) énonce simplement ce principe à la p. 12: [TRADUCTION] «Une personne injustement enrichie aux dépens d'une autre est tenue, envers

ing commonwealth text offers the following elaboration:

[Unjust enrichment] presupposes three things: first, that the defendant has been enriched by the receipt of a *benefit*; secondly, that he has been so enriched *at the plaintiff's expense*; and thirdly, that it would be *unjust* to allow him to retain the benefit. [Emphasis in original.]

(Goff and Jones, *The Law of Restitution* (3rd ed. 1986), at p. 16.)

These three requirements, somewhat differently articulated, have been recognized as the basis of the action for unjust enrichment by this Court: e.g., *Pettkus v. Becker, supra*.

At the heart of the doctrine of unjust enrichment, whether expressed in terms of the traditional categories of recovery or general principle, lies the notion of restoration of a benefit which justice does not permit one to retain. As Goff and Jones, *supra*, put it at p. 12: "Most mature systems of law have found it necessary to provide, outside the fields of contract and civil wrongs, for the restoration of benefits on grounds of unjust enrichment". Thus for recovery to lie, something must have been given, whether goods, services or money. The thing which is given must have been received and retained by the defendant. And the retention must be without juristic justification, to quote Dickson J. in *Pettkus v. Becker*.

The tri-partite principle of general application which this Court has recognized as the basis of the cause of action for unjust enrichment is thus seen to have grown out of the traditional categories of recovery. It is informed by them. It is capable, however, of going beyond them, allowing the law to develop in a flexible way as required to meet changing perceptions of justice.

celle-ci, à la restitution.» Un texte du Commonwealth faisant autorité en la matière contient la mise au point suivante:

- a [TRADUCTION] [L'enrichissement sans cause] présuppose l'existence de trois éléments: premièrement, que le défendeur s'est enrichi du fait d'avoir reçu *un avantage*; deuxièmement, que cet enrichissement s'est produit *aux dépens du demandeur*; et troisièmement, qu'il serait *injuste* de lui permettre de conserver l'avantage ainsi reçu. [En italique dans l'original.]

(Goff et Jones, *The Law of Restitution* (3<sup>e</sup> éd. 1986), à la p. 16.)

Ces trois conditions, quoique formulées d'une manière un peu différente, ont été reconnues par notre Cour comme le fondement de l'action pour enrichissement sans cause: p. ex., dans l'arrêt *Pettkus c. Becker*, précité.

Au cœur de la doctrine de l'enrichissement sans cause, qu'elle soit formulée en fonction des catégories traditionnelles de recouvrement ou qu'elle soit énoncée à titre de principe général, se trouve la notion de la restitution d'un avantage que la justice ne permet pas au bénéficiaire de conserver. Comme le disent Goff et Jones, *op. cit.* (à la p. 12):

- e [TRADUCTION] «Dans la plupart des systèmes de droit évolués, il a été jugé nécessaire de prévoir, en dehors des domaines des contrats et des délits civils, la restitution fondée sur l'enrichissement sans cause.» Donc, pour qu'il y ait recouvrement, il faut que quelque chose ait été donné, que ce soit des biens, des services ou de l'argent. La chose donnée doit avoir été reçue et retenue par le défendeur. De plus, pour reprendre les termes du juge Dickson dans l'arrêt *Pettkus c. Becker*, cette chose doit avoir été ainsi retenue sans motif juridique.

L'on constate donc que le principe d'application générale à trois volets reconnu par notre Cour comme le fondement de l'action pour enrichissement sans cause procède des catégories traditionnelles de recouvrement. Ces catégories constituent l'essence du principe, quoique celui-ci puisse les déborder de manière à ce que le droit puisse évoluer avec la souplesse qui s'impose pour tenir compte des perceptions changeantes de la justice.

It follows from this that the traditional categories of recovery, while instructive, are not the final determinants of whether a claim lies. In most cases, the traditional categories of recovery can be reconciled with the general principles enunciated in *Pettkus v. Becker, supra*. But new situations can arise which do not fit into an established category of recovery but nevertheless merit recognition on the basis of the general rule.

It is suggested that the case at bar falls into, or is analogous to, the following classes of cases where recovery has been allowed: (1) a benefit conferred under compulsion; (2) a benefit conferred out of necessity; (3) a benefit conferred as a result of an ineffective transaction; and (4) a benefit conferred at the request of the defendant. The distinctions between these categories turn mainly on the circumstances giving rise to the conferral of the benefit, which in turn affect the absence of a juristic reason for permitting the defendant to retain the benefit. It seems clear that the municipality in this case made the payments under statutory compulsion. It may also be argued that it did so out of necessity, since someone had to care for the children in question. In some ways payment under an invalid statute may be likened to payment under an ineffective transaction. And if one rejects the compulsion argument, one might argue that the federal and provincial governments requested the payments.

The difficulty lies not in establishing that the plaintiff made payments which might potentially attract the doctrine of unjust enrichment. The difficulty lies rather in establishing that the payments conferred a "benefit" on the federal and provincial governments which represents an unjust retention or enrichment. As Professors Goff and Jones note: "In restitution it is not material that the plaintiff has suffered a loss if the defendant has gained no benefit." (See Goff and Jones, *The Law of Restitution*,

D'où il s'ensuit que les catégories traditionnelles de recouvrement, pour instructives qu'elles soient, ne sont pas en dernière analyse concluantes quant à la recevabilité d'une action. Le plus souvent, les catégories traditionnelles de recouvrement peuvent être conciliées avec les principes généraux formulés dans l'arrêt *Pettkus c. Becker*, précité. Toutefois, il peut se présenter des situations nouvelles qui ne relèvent pas d'une catégorie établie de recouvrement, mais qui n'en méritent pas moins d'être reconnues sur le fondement de la règle générale.

On fait valoir que la présente espèce tombe dans les catégories suivantes de cas dans lesquels le recouvrement a été accordé, ou y est analogue: (1) un avantage conféré par suite d'une contrainte, (2) un avantage conféré par nécessité, (3) un avantage conféré par suite d'une opération non consommée, et (4) un avantage conféré à la demande du défendeur. Les distinctions entre ces catégories tiennent essentiellement aux circonstances dont naît l'avantage conféré, lesquelles, à leur tour, jouent en ce qui concerne l'absence de motif juridique permettant au défendeur de conserver l'avantage qu'il a reçu. Il semble évident qu'en l'espèce la municipalité a effectué les paiements par suite d'une contrainte résultant de la loi en cause. On peut soutenir également qu'elle l'a fait par nécessité puisqu'il fallait que quelqu'un prenne soin des enfants en question. À certains égards, le paiement effectué en vertu d'une loi invalide peut être assimilé à celui fait dans le cadre d'une opération non consommée. Et si l'argument fondé sur la contrainte était rejeté, on pourrait prétendre que les gouvernements fédéral et provincial ont demandé les versements.

La difficulté ne consiste pas à établir que le demandeur a fait des paiements pouvant éventuellement donner lieu à l'application de la doctrine de l'enrichissement sans cause. Elle consiste plutôt à prouver que les paiements ont conféré aux gouvernements fédéral et provincial un «avantage» qui représente un enrichissement sans cause ou une rétention injuste. Comme le notent les professeurs Goff et Jones: [TRADUCTION] «En matière de restitution, il n'est pas pertinent que le demandeur ait

*tion, supra*, at p. 16.) As already noted, the concept of restoration of a benefit retained without juristic reason lies at the heart of the doctrine of unjust enrichment. The word "restitution" implies that something has been given to someone which must be returned or the value of which must be restored by the recipient. The word "enrichment" similarly connotes a tangible benefit. It follows that without a benefit which has "enriched" the defendant and which can be restored to the donor in specie or by money, no recovery lies for unjust enrichment.

Since the establishment of such a benefit is essential for recovery under any of the traditional categories, as well as under the general test for recovery which this Court has adopted, the remainder of these reasons focus on that concept. To date, the cases have recognized two types of benefit. The most common case involves the positive conferral of a benefit upon the defendant, for example the payment of money. But a benefit may also be 'negative' in the sense that the benefit conferred upon the defendant is that he or she was spared an expense which he or she would have been required to undertake, i.e., the discharge of a legal liability.

It is useful to begin by looking at the sort of benefit required for recovery under the category which fits most closely with the facts in this case, that of payment made under compulsion of law. The courts have consistently held that for a benefit to be established in this class of case, it must be shown that the plaintiff's payments discharged the defendant's liability. (See, for example, Fridman and McLeod, *Restitution* (1982), at p. 347, and *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534.)

subi une perte si le défendeur n'a pas reçu d'avantage.» (Voir Goff et Jones, *The Law of Restitution*, *op. cit.*, à la p. 16.) La notion de la restitution d'un avantage conservé sans motif juridique se trouve, répétons-le, au cœur de la doctrine de l'enrichissement sans cause. Or, le terme «restitution» implique qu'a été donné à une personne quelque chose qu'elle est tenue de rendre ou dont elle doit rendre la valeur. De même, le mot «enrichissement» connote un avantage tangible. Il en découle donc qu'en l'absence d'un avantage qui a «enrichi» le défendeur et qui peut être restitué en nature ou en argent à la personne qui le lui a conféré, aucun recouvrement sur le fondement de l'enrichissement sans cause n'est possible.

Puisqu'il est essentiel que la preuve de l'existence d'un tel avantage soit faite pour qu'il y ait recouvrement fondé sur l'une quelconque des catégories traditionnelles ou sur le critère général de recouvrement qu'a adopté notre Cour, c'est sur ce concept que portera la suite des présents motifs. Jusqu'à présent, la jurisprudence a reconnu deux types d'avantages. La situation la plus commune est celle dans laquelle un avantage positif est conféré au défendeur, par exemple, sous la forme du paiement d'une somme d'argent. L'avantage peut toutefois être «négatif» en ce sens qu'il épargne au défendeur une dépense à laquelle il aurait été tenu, c'est-à-dire, lorsqu'il se voit déchargé d'une obligation légale.

Il est utile de commencer par déterminer le genre d'avantage requis pour ouvrir droit au recouvrement fondé sur la catégorie qui correspond le plus aux faits de la présente espèce, soit celle du paiement effectué par suite d'une contrainte résultant de la loi. Les tribunaux ont uniformément statué que, pour établir l'existence d'un avantage dans cette catégorie de cas, on doit démontrer que les versements du demandeur constituaient l'acquittement de l'obligation du défendeur. (Voir, par exemple, Fridman et McLeod, *Restitution* (1982), à la p. 347, et la décision *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. c. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534.)

As regards the traditional requirement that the plaintiff have discharged the defendant's liability, Goff and Jones, *supra*, state at pp. 320 and 324:

Compulsion is not enough in itself to enable a plaintiff to recover. He must also, by reason of the compulsion, have paid money which the defendant was primarily liable to pay, *so that the latter obtained the benefit of the payment by the discharge of his liability.*

At first sight it is puzzling that the plaintiff's payment should be capable of discharging the defendant's liability in these cases, for a stranger cannot discharge the debt of another without that other's authority. The present cases can only be explained on the ground that the law compels the plaintiff to make the payment and therefore enables him, although a stranger, to discharge the liability of the defendant. It is for this reason, we suggest, that the doctrine is limited to those cases where the plaintiff has been compelled *by law* to make the payment; if he were not, for example, if his goods had been *wrongfully taken* in distress for rent, it appears that his payment would not of itself discharge the liability of the person primarily liable to pay.

If no liability has been discharged, it is irrelevant that the plaintiff, in the performance of a duty or otherwise, has incidentally conferred some benefit on the defendant by his payment. For it is a limiting principle of restitution that the mere conferring of some incidental benefit, while discharging an obligation to another, does not in itself give rise to any right to be recouped. [Emphasis in original.]

The municipality acknowledges that it cannot meet the test for benefit in the category of payment under compulsion of law, nor indeed, in any of the traditional categories of recovery. The requirement that the plaintiff have discharged the defendant's legal liability is simply not met in the sense required by the traditional tests. There was no constitutional obligation on either the federal or provincial government to provide for the care of these children; as the courts below noted, the power to legislate does not give rise to an obligation to legislate. Nor were the federal or provincial govern-

En ce qui concerne l'exigence traditionnelle selon laquelle le demandeur doit avoir exécuté l'obligation du défendeur, Goff et Jones, *op. cit.*, affirment, aux pp. 320 et 324:

[TRADUCTION] La contrainte ne suffit pas à elle seule pour permettre au demandeur d'obtenir le recouvrement. Il faut en outre qu'il ait, en raison de la contrainte, payé de l'argent dont le paiement incombait principalement au défendeur, *si bien que ce dernier a bénéficié du paiement du fait d'avoir été libéré de son obligation.*

À première vue, on comprend mal pourquoi le paiement effectué par le demandeur devrait pouvoir entraîner l'acquittement de l'obligation du défendeur dans ces cas, car un tiers ne peut acquitter la dette d'une personne sans que celle-ci ne lui en donne l'autorisation. La jurisprudence actuelle ne peut donc s'expliquer que par le fait que la loi oblige le demandeur à faire le paiement et lui permet en conséquence, malgré sa qualité de tiers, d'exécuter l'obligation du défendeur. C'est pourquoi, selon nous, cette doctrine se limite aux cas où le demandeur s'est vu contraint *par la loi* d'effectuer le paiement. Sans cette contrainte, par exemple si ses biens avaient été *illégitimement* saisis par voie de saisie-gagerie pour non-paiement du loyer, il semble que son paiement à lui seul ne libérerait pas de son obligation la personne principalement tenue au paiement.

En l'absence de l'acquittement d'une obligation, il est sans pertinence que le demandeur, que ce soit ou non dans l'exécution d'une obligation, ait accessoirement conféré un avantage quelconque au défendeur en effectuant le paiement, car la portée de la restitution est limitée par le principe que le simple fait de conférer un avantage à titre accessoire lorsqu'on exécute l'obligation d'une autre personne ne fait pas naître à lui seul un droit au recouvrement. [En italique dans l'original.]

La municipalité reconnaît ne pouvoir satisfaire au critère devant être rempli pour qu'il y ait un avantage aux fins de la catégorie des paiements effectués sous une contrainte résultant d'une loi ou même aux fins de quelque autre catégorie traditionnelle de recouvrement. L'exigence que le demandeur ait exécuté l'obligation légale du défendeur n'a simplement pas été remplie au sens où elle doit l'être suivant les critères traditionnels. Ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'avaient d'obligation constitutionnelle de pourvoir à l'entretien des enfants en question.

ments under a statutory or legal liability to provide for the care of the children. The provincial statutes relied on by the municipality as evidence of the province's obligation generally create a discretion in the province to finance the acquisition or construction of institutions for the care of children and in some cases to finance the operation of these institutions in cooperation with others. The benefit which the federal government is said to have received is the care of 'prisoners' which it might otherwise have had to provide itself (even though they are not obliged to, provincial prisons house many persons convicted of federal offences), and a more general "political" benefit of having the goals of its legislation furthered. The benefit which the province is said to have received is the discharge of responsibilities which it might have undertaken because conscience required that someone do so. So there was no legal liability on either government as required by the traditional tests.

Ainsi que l'ont fait remarquer les juridictions inférieures, le pouvoir de légiférer n'emporte pas obligation de légiférer. De plus, les gouvernements fédéral ou provincial n'étaient soumis à aucune obligation légale ou juridique de voir à l'entretien des enfants. Les lois provinciales invoquées par la municipalité comme preuve de l'obligation de la province ont généralement pour effet d'investir celle-ci d'un pouvoir discrétionnaire de financer l'acquisition ou la construction d'établissements ayant pour vocation de prendre soin d'enfants et, dans certains cas, de participer à l'acquittement des frais de fonctionnement de ces établissements.  
b L'avantage qu'aurait reçu le gouvernement fédéral réside dans le fait qu'on a pris soin de «détenu», sans quoi il se serait peut-être vu forcé d'y pourvoir lui-même (même si elles n'y sont pas tenues, les prisons provinciales reçoivent beaucoup de personnes reconnues coupables d'infractions fédérales). À cet avantage vient se greffer un autre, plus général, d'ordre «politique», sous la forme de la réalisation des objets d'une loi fédérale. L'avantage pour la province, soutient-on, vient de ce qu'elle se voit déchargée de responsabilités qu'elle aurait peut-être assumées puisque la conscience commandait que quelqu'un le fasse. Il n'incombait en conséquence ni à l'un ni à l'autre gouvernement d'obligation légale du genre exigé par les critères traditionnels.  
c  
d  
e  
f

Unable to meet the traditional tests, the municipality turns to the general principles governing recovery for unjust enrichment enunciated by this Court in cases such as *Pettkus v. Becker, supra*. It argues that the third condition of the traditional rule has been revised by the Canadian jurisprudence so as to require only that the plaintiff's payments have discharged a political, social or moral responsibility of the defendant, for which the defendant was primarily liable; the plaintiff need not have discharged a liability enforceable at law. Stated otherwise, a defendant may be found to have benefitted from the payment of a certain sum even though the defendant had the option of whether or not it wished to incur this expenditure.

Ne pouvant satisfaire aux critères traditionnels, la municipalité s'appuie sur les principes généraux applicables au recouvrement fondé sur l'enrichissement sans cause énoncés par notre Cour dans des arrêts comme *Pettkus c. Becker*, précité. Elle fait valoir que la troisième condition de la règle traditionnelle a été modifiée par la jurisprudence canadienne de telle sorte qu'elle exige seulement que les paiements du demandeur aient servi à l'acquittement d'une responsabilité politique, sociale ou morale du défendeur, laquelle incombait principalement à ce dernier. Il n'est pas nécessaire, selon cette thèse, que le demandeur ait rempli une obligation juridiquement susceptible d'exécution forcée. Autrement dit, il est possible de conclure qu'un défendeur a bénéficié du paiement d'une somme donnée, même s'il lui était loisible de choisir s'il voulait ou non faire cette dépense. L'erreur

It is in the failure to accept this proposition that the appellate courts below are said to have erred.

The question thus reduces to this: how should "benefit" in the general test for recovery for unjust enrichment be defined? More particularly, can it encompass payments which fall short of discharging the defendant's legal liability?

We have been referred to no cases in Canada or the commonwealth where a "negative" benefit has been found in the absence of an underlying legal liability on the defendant. The municipality relies on this Court's decision in *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, [1965] S.C.R. 663. But in that case the defendant had assumed legal responsibility for the care of the indigent woman in question. The county was responsible under statute and by contract (with another county) for the maintenance of an indigent woman resident in the Township of Gloucester. By agreement, Gloucester annexed a portion of its territory (on which the indigent woman resided) to Ottawa. The city undertook *inter alia* to take over Gloucester's responsibility for welfare cases in this area but, by inadvertence, the woman's name was left off the list of such persons and Carleton continued to pay her expenses. On discovery of its mistake, the county sought to recoup these payments from Ottawa. In awarding recovery, Hall J. relied on the decision of Lord Wright in *Brook's Wharf & Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers, supra*, in which he stated that the plaintiff must have discharged the defendant's "liability", or a "liability" or "debt" which as between the parties the defendant was primarily responsible. Applying this *dicta*, Hall J. found at p. 669:

Norah Baker was an indigent for whose care the appellant [Carleton] was responsible prior to January 1, 1950, when the area in question was annexed by the

des tribunaux d'appel en l'espèce, soutient la municipalité, c'est leur refus de retenir cette proposition.

<sup>a</sup> La question se ramène donc à ceci: quelle doit être la définition du terme «avantage» aux fins du critère général pour déterminer s'il y a lieu à recouvrement fondé sur l'enrichissement sans cause? Plus particulièrement, ce terme peut-il englober des paiements qui ne constituent pas l'acquittement d'une obligation légale du défendeur?

<sup>b</sup> Les parties ne nous ont renvoyés à aucune décision du Canada ou du Commonwealth où l'on a conclu à l'existence d'un avantage «négatif» en l'absence d'une obligation légale sous-jacente incombant au défendeur. La municipalité s'appuie sur notre arrêt *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, [1965] R.C.S. 663. Toutefois, dans cette affaire, la défenderesse avait assumé la responsabilité juridique de prendre soin de l'indigente en question. Le comté était responsable à la fois aux termes de la loi et en vertu d'un contrat (conclu avec un autre comté) d'assurer l'entretien d'une indigente habitant dans le canton de Gloucester. Au moyen d'un accord à cet effet, Gloucester a cédé à la ville d'Ottawa une partie de son territoire (où l'indigente avait sa demeure). La ville s'est engagée notamment à prendre sur elle la responsabilité de Gloucester à l'égard des bénéficiaires du bien-être social dans le secteur visé, mais, par inadvertance, le nom de la femme en cause n'a pas été inscrit sur la liste de ces personnes et Carleton a continué à payer ses dépenses. Dès qu'il s'est rendu compte de son erreur, le comté a tenté de recouvrer d'Ottawa le montant de ces paiements. Le juge Hall a accordé le recouvrement, fondant sa décision sur l'arrêt *Brook's Wharf & Bull Wharf, Ltd. c. Goodman Brothers*, précité, où lord Wright dit que le demandeur doit s'être acquitté de l'«obligation» du défendeur, ou d'une «obligation» ou d'une «dette» à l'égard de laquelle le défendeur est celui des parties qui en était principalement responsable. Appliquant cette opinion incidente, le juge Hall a conclu, à la p. 669:

<sup>c</sup> [TRADUCTION] Norah Baker était une indigente, et c'était l'appelant [Carleton] qui avait la responsabilité d'en prendre soin antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1950,

respondent [Ottawa]. The respondent by the act and fact of annexation and by the terms of said Exhibit 11, para. 10 [the Agreement] assumed responsibility for the social service obligations [statutory and contractual] of the appellant to the residents of the area annexed, and the fact that one welfare case was inadvertently omitted from the list cannot permit the respondent to escape the responsibility for that case. To paraphrase Lord Wright, it is against conscience that it should do so. [Emphasis added.]

While the municipality places great emphasis on the last sentence of this passage, the case, read as a whole, supports the traditional rule that discharge of another's liability gives rise to a claim only where it is a legal liability.

Notwithstanding the absence of authority, some scholars (Goff and Jones, Maddaugh and McCamus) perceive a 'whittling away' of the hard and fast rule barring recovery absent proof of a defendant's legal obligation to undertake the expense or perform the act which the plaintiff claims to have accomplished on the defendant's behalf. They suggest that where the plaintiff has conferred on the defendant an "incontrovertible benefit", recovery should be available even in the absence of a defendant's legal liability. An "incontrovertible benefit" is found in the gain of "a demonstrable financial benefit" or the saving of an "inevitable expense". At pages 21-22 of *The Law of Restitution, supra*, Goff and Jones state:

To allow recovery because a defendant has been incontrovertibly benefited is to accept that he must make restitution even though he did not request or freely accept the benefit. In the past, the principle embodied in Bowen L.J.'s well known dictum in *Falcke's* case, that "liabilities are not to be forced on people behind their backs any more than you can confer a benefit upon a man against his will," has been regarded as paramount. Free choice must be preserved inviolate. To accept the principle of incontrovertible benefit is to admit a limited and, in our view, desirable exception. The burden will always be on the plaintiff to show that he did not act

date de l'annexion du secteur en question par l'intimée [Ottawa]. L'intimée, par suite de l'annexion et selon le par. 10 de ladite pièce 11 [l'accord], assumait la responsabilité pour ce qui était des obligations [légales et contractuelles] en matière de services sociaux qu'avait l'appelant envers les résidents du secteur annexé, et ce n'est pas parce qu'on a omis par inadvertance de porter sur la liste le nom d'une seule bénéficiaire du bien-être social que l'intimée peut se soustraire à la responsabilité à l'égard de celle-ci. Pour paraphraser les propos de lord Wright, la conscience le lui défend. [Je souligne.]

Bien que la municipalité souligne particulièrement la dernière phrase de ce passage, l'arrêt, pris dans son ensemble, appuie la règle traditionnelle voulant que l'acquittement de l'obligation d'un autre ne donne lieu à une action en justice que s'il s'agit d'une obligation légale.

Malgré l'absence de jurisprudence sur cette question, certains auteurs (Goff et Jones, Maddaugh et McCamus) croient constater un [TRADUCTION] «infléchissement» de la règle bien arrêtée interdisant le recouvrement en l'absence de preuve d'une obligation légale du défendeur d'engager la dépense ou d'accomplir l'acte que le demandeur prétend avoir engagée ou accompli, selon le cas, pour le compte du défendeur. D'après ces auteurs, lorsque le demandeur a conféré au défendeur un [TRADUCTION] «avantage incontestable», il devrait avoir droit au recouvrement même si le défendeur pour sa part n'est débiteur d'aucune obligation légale. Or, un «avantage incontestable» c'est l'obtention d'un [TRADUCTION] «avantage financier susceptible de démonstration» ou le fait de se voir épargner une [TRADUCTION] «dépense inévitable». Aux pages 21 et 22 de *The Law of Restitution, op. cit.*, Goff et Jones affirment:

[TRADUCTION] Permettre le recouvrement du fait que le défendeur a reçu un avantage incontestable c'est reconnaître qu'il est tenu à la restitution même s'il n'a pas demandé l'avantage ni ne l'a accepté de son plein gré. Dans le passé, le principe incarné dans l'opinion incidente bien connue, exprimée par le lord juge Bowen dans l'affaire *Falcke*, selon laquelle «on ne doit pas imposer d'obligations aux gens à leur insu, pas plus qu'on ne peut accorder un avantage à une personne contre son gré», était considéré comme celui qui primait. Il ne doit pas être porté atteinte à la liberté de choix. Admettre le principe de l'avantage incontestable c'est

officially, that the particular defendant has gained a demonstrable financial benefit or has been saved an inevitable expense and that it will not be a hardship to the defendant, in the circumstances of the case, to make restitution. [Emphasis added.]

An "incontrovertible benefit" is an unquestionable benefit, a benefit which is demonstrably apparent and not subject to debate and conjecture. Where the benefit is not clear and manifest, it would be wrong to make the defendant pay, since he or she might well have preferred to decline the benefit if given the choice. According to Justice Gautreau of the District Court of Ontario, where an unjust benefit is found "one discharges another's debt that is owed to a third party or discharges another's contractual or statutory duty": Gautreau, "When Are Enrichments Unjust?" (1989), 10 *Advocates' Q.* 258, at p. 269. The late Justice Gautreau cites this Court's decision in *Carleton (County of) v. Ottawa (City of)*, *supra*, as an example of such a case but adds the following pertinent remarks at pp. 270-71:

While the principle of freedom of choice is ordinarily important, it loses its force if the benefit is an incontrovertible benefit, because it only makes sense that the defendant would not have realistically declined the enrichment. For example, choice is not a real issue if the benefit consists of money paid to the defendant or paid to a third party to satisfy the debt of the defendant that was owing to the third party. In either case there has been an unquestionable benefit to the defendant. In the first case, he can return it or repay it if he chooses; in the second, he had no choice but to pay it, the only difference is that the payee has changed. Likewise, the principle of freedom of choice is a spent force if the benefit covers an expense that the defendant would have been put to in any event, and, as an issue, it is weak if the defendant subsequently adopts and capitalizes on the enrichment by turning it to account through sale or profitable commercial use.

The principle of incontrovertible benefit is not the antithesis of freedom of choice. It is not in competition

admettre une exception limitée et, selon nous, souhaitable. Il incombera toujours au demandeur de prouver qu'il n'a pas fait de zèle et que le défendeur en question a reçu un avantage financier susceptible de démonstration ou qu'une dépense inévitable lui a été épargnée et que, dans les circonstances de l'espèce, la restitution n'entraînera pas de privation pour le défendeur. [Je souligne.]

*b* Un «avantage incontestable» est un avantage indubitable, un avantage qui est d'une évidence démontrable et qui n'admet ni discussion ni conjecture. Dans un cas où l'avantage n'est pas évident et manifeste, on aurait tort de faire payer le défendeur, puisqu'il aurait bien pu préférer refuser l'avantage s'il en avait eu le choix. Selon le juge Gautreau de la Cour de district de l'Ontario, il y a avantage injuste lorsqu' [TRADUCTION] «une personne acquitte la dette d'une autre personne envers un tiers ou s'acquitte des obligations contractuelles ou légales d'une autre personne»: Gautreau, «When Are Enrichments Unjust?» (1989) 10 *Advocates' Q.* 258, à la p. 269. Le regretté juge Gautreau cite comme exemple d'un tel cas notre arrêt *Carleton (County of) c. Ottawa (City of)*, précité, mais il ajoute ces observations pertinentes aux pp. 270 et 271:

*f* [TRADUCTION] Pour important que soit normalement le principe de la liberté de choix, il perd de sa force s'il s'agit d'un avantage incontestable parce que la logique nous dit que le défendeur réaliste n'aurait pas refusé l'enrichissement. Par exemple, la question du choix ne se pose pas réellement si l'avantage revêt la forme d'argent versé au défendeur, ou à un tiers en acquittement d'une dette du défendeur envers ce tiers. Dans l'un ou l'autre cas, le défendeur a reçu un avantage indubitable. Dans le premier cas, il peut, à son choix, le restituer ou effectuer un remboursement. Dans le second, il ne peut rien faire d'autre que de payer; seulement le paiement se fait à quelqu'un d'autre. De même, le principe de la liberté de choix ne joue plus si l'avantage consiste dans le paiement d'une dépense que le défendeur aurait eu à engager de toute façon. Ce principe sera d'ailleurs de peu de secours au défendeur si, par la suite, ce dernier accepte l'enrichissement et en tire profit soit au moyen d'une vente, soit par une utilisation commerciale profitable.

*j* Le principe de l'avantage incontestable ne s'oppose nullement à la liberté de choix. Il n'entre pas en concurrence

with the latter; rather, it exists when freedom of choice as a problem is absent. [Emphasis added.]

Gautreau's comment takes us back to the terms of the traditional test; the discharge of a legal liability creates an "unquestionable" benefit because the law allowed the defendant no choice. Payment of an amount which the defendant was under no legal obligation to discharge is quite another matter.

The same requirement of inevitable expense is reflected in McInnes' discussion of the notion of incontrovertible benefit: McInnes, *supra*. He asserts, at p. 346, that "restitutionary relief should be available to one who has saved another an inevitable or necessary expense (whether factually or legally based)." *Arguendo*, he suggests that recovery may lie where one "has discharged an obligation which the obligee would likely have paid another to discharge." (Emphasis added.) He goes on, at p. 347, to caution that "although otherwise warranted, restitutionary relief should be denied if the benefit was conferred officiously, or if liability would amount to a hardship for the recipient of the benefit." McInnes concludes at p. 362 that the caselaw provides only theoretical and not express support for the incontrovertible benefit doctrine and suggests that, as such relief is "somewhat extraordinary", it "should not be imposed unless the equities of the circumstances demand it."

It is thus apparent that any relaxation on the traditional requirement of discharge of legal obligation which may be effected through the concept of "incontrovertible benefit" is limited to situations where it is clear on the facts (on a balance of probabilities) that had the plaintiff not paid, the defendant would have done so. Otherwise, the benefit is not incontrovertible.

rence avec celle-ci. Au contraire, il ne s'applique que dans les cas où le problème de la liberté de choix ne se pose pas. [Je souligne.]

*a* Les observations de Gautreau nous ramènent à la formulation du critère traditionnel; l'acquittement d'une obligation légale crée un avantage «indubitable» parce que la loi ne laissait au défendeur aucun choix. Le paiement d'une somme que le défendeur n'était pas légalement tenu de verser est une tout autre affaire.

*b* La même exigence quant au caractère inévitabile de la dépense est évoquée dans l'étude de la notion de l'avantage incontestable que fait McInnes, *loc. cit.* Il dit, à la p. 346, qu' [TRADUCTION] «un redressement sous forme de restitution devrait être possible dans le cas d'une personne qui a épargné à quelqu'un d'autre une dépense inévitabile ou nécessaire (qu'elle découle des faits ou d'une loi)». Et il émet l'hypothèse selon laquelle il pourrait avoir droit au recouvrement lorsqu'une personne [TRADUCTION] «s'est acquittée d'une obligation alors que le débiteur de cette obligation aurait vraisemblablement payé quelqu'un d'autre pour le faire». (Je souligne.) Puis, il ajoute, à la p. 347, cette mise en garde que [TRADUCTION] «même s'il est par ailleurs justifié, le redressement sous forme de restitution devrait être refusé si l'avantage a été conféré par une personne agissant par zèle, ou si la conclusion à l'existence d'une obligation entraînerait une privation pour le bénéficiaire de l'avantage». McInnes conclut, à la p. 362, que la jurisprudence ne soutient que de façon théorique et non explicite la doctrine de l'avantage incontestable et il précise que, vu le caractère [TRADUCTION] «plutôt extraordinaire» de ce redressement, il [TRADUCTION] «ne convient de l'accorder que si l'équité l'exige dans les circonstances».

*i* Il est donc évident que tout assouplissement que peut apporter à l'exigence traditionnelle de l'acquittement d'une obligation légale l'application du concept de l'«avantage incontestable» n'a d'effet que dans les situations où il ressort nettement des faits (selon la prépondérance des probabilités) que, si le demandeur n'avait pas effectué le paiement, le défendeur l'aurait fait. Autrement, il ne s'agit pas d'un avantage incontestable.

While not much discussed by common law authorities to date, it appears that a further feature which the benefit must possess if it is to support a claim for unjust enrichment, is that it be more than an incidental blow-by. A secondary collateral benefit will not suffice. To permit recovery for incidental collateral benefits would be to admit of the possibility that a plaintiff could recover twice—once from the person who is the immediate beneficiary of the payment or benefit (the parents of the juveniles placed in group homes in this case), and again from the person who reaped an incidental benefit. See, for example, Fridman and McLeod, *supra*, at p. 361; Maddaugh and McCamus, *supra*, at p. 717; and, Gautreau, *supra*, at pp. 265 *et seq.* It would also open the doors to claims against an undefined class of persons who, while not the recipients of the payment or work conferred by the plaintiff, indirectly benefit from it. This the courts have declined to do. The cases in which claims for unjust enrichment have been made out generally deal with benefits conferred directly and specifically on the defendant, such as the services rendered for the defendant or money paid to the defendant. This limit is also recognized in other jurisdictions. For example, German restitutionary law confines recovery to cases of direct benefits: Zwigert and Kötz, *Introduction to Comparative Law*, vol. II (2nd ed. 1987), at pp. 234-35.

Where does this discussion of "benefit" in the doctrine of unjust enrichment bring us? Accepting for the purposes of argument that the law of restitution should be extended to incontrovertible benefits, the municipality still falls short of the law's mark. The benefit conferred is not incontrovertible in the sense in which Goff and Jones define that concept; the municipality has not shown that either level of government being sued "gained a demonstrable financial benefit or has been saved an inevitable expense." Nor is it "unquestionable", to use Gautreau's test; the federal and provincial govern-

Bien que la jurisprudence et la doctrine de common law n'en aient guère traité jusqu'ici, il semble que, pour fonder une action pour enrichissement sans cause, l'avantage conféré doit en outre ne pas revêtir qu'un caractère purement incident. Un avantage secondaire et accessoire ne suffit pas. En effet, permettre qu'il y ait recouvrement à l'égard d'avantages accessoires et incidents reviendrait à admettre la possibilité d'un double recouvrement par le demandeur—d'abord, de la personne qui bénéficie immédiatement du paiement ou de l'avantage (soit, en l'espèce, les parents des jeunes placés dans des foyers de groupe) et ensuite, de la personne qui en a tiré un avantage incident. Voir, par exemple, Fridman et McLeod, *op. cit.*, à la p. 361; Maddaugh et McCamus, *op. cit.*, à la p. 717, et Gautreau, *loc. cit.*, aux pp. 265 et suiv. Ce serait également ouvrir la porte à des demandes contre une catégorie de personnes non définie, lesquelles, bien que ne recevant pas le paiement effectué par le demandeur ou l'avantage sous forme de travail conféré par lui, en bénéficient indirectement. Or, les tribunaux ont refusé de le faire. Les affaires dans lesquelles l'enrichissement sans cause a été établi concernent généralement des avantages conférés directement et expressément au défendeur. C'est le cas notamment des services rendus pour le défendeur ou du paiement d'une somme d'argent à celui-ci. Cette restriction est d'ailleurs reconnue dans d'autres ressorts. Par exemple, le droit allemand en matière de restitution limite le recouvrement aux cas où des avantages directs ont été conférés: Zwigert et Kötz, *Introduction to Comparative Law*, vol. II (2<sup>e</sup> éd. 1987), aux pp. 234 et 235.

Où cette analyse de l'«avantage» dans la doctrine de l'enrichissement sans cause nous amène-t-elle? Même à supposer, aux fins de la discussion, que la portée de la règle de droit en matière de restitution doive être élargie de manière à comprendre les avantages incontestables, la municipalité demeure en deçà des exigences que pose cette règle. L'avantage conféré n'est pas incontestable selon la définition que donnent Goff et Jones à ce terme; la municipalité n'a pas démontré que l'un ou l'autre palier de gouvernement poursuivi a «reçu un avantage financier susceptible de

ments were under no legal obligation and their contention that they were not benefited at all, or in any event to the value of the payments made, has sufficient merit to require, at the least, serious consideration. It was neither inevitable nor likely, in McInnes' phrase, that in the absence of a scheme which required payment by the municipality the federal or provincial government would have made such payments; an entirely different scheme could have been adopted, for example.

démonstration ou qu'une dépense inévitale lui a été épargnée». Il ne s'agit pas non plus d'un avantage «indubitable», pour reprendre le critère de Gautreau; les gouvernements fédéral et provincial n'avaient aucune obligation légale et leur argument selon lequel ils n'ont reçu aucun avantage ou selon lequel, en tout état de cause, l'avantage qu'ils ont pu recevoir ne correspondait pas à la valeur des paiements effectués, est suffisamment bien fondé pour qu'il mérite, à tout le moins, un examen sérieux. Il n'était ni inévitable ni vraisemblable, pour employer les termes de McInnes, qu'en l'absence d'un régime exigeant que la municipalité paie, les gouvernements fédéral ou provincial auraient effectué de tels versements; ils auraient pu, par exemple, adopter un régime tout à fait différent.

To admit recovery in this case would be to extend the concept of benefit in the law of unjust enrichment much further than contemplated by any of the authorities to date. It would open the door to recovery wherever a payment has been made under compulsion of law which arguably has an incidental beneficial effect of a non-pecuniary nature. In short, it would take the law of unjust enrichment far beyond the concept of restoration of property, money, or services unfairly retained, which lies at its core.

To elaborate, Parliament was clearly aware of and relied upon the obligation of parents to support their children, expressly acknowledged in s. 16(1) of the (then) *Family Law Reform Act*, because s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* provided that the municipality could recover any expenditures ordered under s. 20(2) from the parent or parents responsible. The fact that the municipality's payments can be said to have furthered Canada's general interest in the welfare of its citizens or its more particular interest in the effective administration of its scheme for the regulation of criminal conduct by minors is an insufficient "correlative link" upon which to found recovery even on the application of the broader 'incontrovertible benefit' doctrine; it falls short of proof of a "demonstra-

Permettre le recouvrement en l'espèce, élargirait bien au-delà de ce qu'ont envisagé la jurisprudence et la doctrine jusqu'à maintenant la portée du concept de l'avantage dans le droit en matière d'enrichissement sans cause. Cela ouvrirait droit au recouvrement chaque fois que s'effectue par suite d'une contrainte résultant d'une loi un paiement qui a peut-être un effet bénéfique accessoire de caractère non pécuniaire. Bref, cela donnerait au droit en matière d'enrichissement sans cause une portée qui déborderait nettement le concept, qui en constitue l'essence, de la restitution de biens, d'argent ou de la valeur de services rendus lorsque ces avantages ont été injustement conservés.

Pour préciser, le législateur fédéral connaissait bien l'obligation des parents de pourvoir à l'entretien de leurs enfants expressément reconnue au par. 16(1) de la *Loi portant réforme du droit de la famille* en vigueur à l'époque, puisque le par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* prévoyait que la municipalité pouvait recouvrer des père et mère ou du père ou de la mère responsables toute dépense engagée en exécution d'une ordonnance visée au par. 20(2). De plus, il s'est fondée sur cette obligation. Le fait que les versements de la municipalité puissent être considérés comme ayant servi l'intérêt général du Canada en ce qui concerne le bien-être de ses citoyens ou son intérêt plus particulier dans l'administration efficace de son régime pour la réglementation de la conduite

ble financial benefit" or proof that the federal government was saved an "inevitable expense". The principle of freedom of choice, referred to by Gauthreau, *supra*, and Maddaugh and McCamus, *supra*, is not a "spent force" in this instance—the municipality has failed to establish that its payments covered an expense that the federal government "would have been put to in any event" nor did it proffer any evidence that the Canadian government "capitalized" in any direct fashion upon these payments. On close examination, even McInnes' proposition, at p. 346, that "restitutionary relief should be available to one who has saved another an inevitable or necessary expense (whether factually or legally based) or, arguably, has discharged an obligation which the obligee would likely have paid another to discharge", does not assist the municipality in this instance. Federal government (financial) support of the juveniles' stay in the group homes in Peel was not "inevitable". Neither was this expense "necessary", first and foremost, given the host of dispositions available to judges under s. 20, and second, given the municipality's statutory authority to seek reimbursement from the children's parents. The legislative scheme set up by Parliament is proof positive that Parliament did not believe it had any obligation to provide financial support for the juveniles assigned to group homes; any obligation it had to the provinces in this regard was created by a voluntary federal-provincial agreement to which the appellant was not privy. These facts confirm that any benefit received by the Government of Canada from the municipality's payments was incidental or indirect; the federal government had no greater responsibility for the welfare of these children than did the municipality

criminelle des mineurs ne constitue pas un «lien corrélatif» suffisant sur lequel fonder le recouvrement, même selon la doctrine de portée plus large de l'«avantage incontestable». En effet, cela n'établit toujours pas l'existence d'un «avantage financier susceptible de démonstration» ni ne prouve qu'une «dépense inévitable» a été épargnée au gouvernement fédéral. Le principe de liberté de choix évoqué par Gauthreau, *loc. cit.*, et par Maddaugh et McCamus, *op. cit.*, «joue» encore en l'espèce: la municipalité n'a pas établi que ses versements ont payé une dépense que le gouvernement fédéral «aurait eu à engager de toute façon», pas plus qu'elle n'a produit des éléments de preuve établissant que le gouvernement du Canada a directement «tiré profit» de ces versements. Après examen approfondi, même la proposition de McInnes, à la p. 346, suivant laquelle [TRADUCTION] «un redressement sous forme de restitution devrait être possible dans le cas d'une personne qui a épargné à quelqu'un d'autre une dépense inévitable ou nécessaire (qu'elle découle des faits ou d'une loi) ou, pourrait-on prétendre, qui s'est acquittée d'une obligation alors que le débiteur de cette obligation aurait vraisemblablement payé quelqu'un d'autre pour le faire» n'est d'aucun secours à la municipalité en l'espèce. Il n'était pas «inévitable» que le gouvernement fédéral soutiendrait (financièrement) le séjour des jeunes dans les foyers de groupe de la municipalité de Peel. En outre, il ne s'agissait pas de frais «nécessaires», compte tenu surtout du grand nombre de mesures parmi lesquelles les juges pouvaient choisir aux termes de l'art. 20 et aussi de ce que la loi autorisait la municipalité à se faire rembourser par les parents des enfants. Le régime législatif qu'a établi le Parlement prouve d'une façon concluante que le législateur ne se croyait nullement tenu d'accorder un soutien financier pour les jeunes placés dans des foyers de groupe. Toute obligation qu'il pouvait avoir envers les provinces à cet égard découlait d'un accord fédéral-provincial volontaire auquel l'appelante n'était pas partie. Ces faits confirment donc le caractère accessoire ou indirect de tout avantage retiré par le gouvernement du Canada par suite des versements effectués par la municipalité. La responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne le bien-être de ces enfants n'était pas plus grande que celle de la

from whence they came and cannot be found liable in restitution.

The same inability to establish an incontrovertible benefit bedevils the municipality's claim against the province. The fact that the appellant's payments necessarily furthered the province's general interest in the welfare of its citizens or its more specific interest in the protection and supervision of children residing within its boundaries is, for the reasons already outlined, not a sufficient basis upon which to found recovery even if the Court were to apply the 'incontrovertible benefit' doctrine.

The appellant is unable to establish on a balance of probabilities that the provincial government has received "a demonstrable financial benefit" nor has it established that the province was spared an inevitable expense. The paucity of evidence as to both the types of institutions sought to be created under the provincial legislation said to evidence the province's obligation and as to the functional equivalence of these institutions to "Viking House" facilities, combined with the absence of proof that such institutions were actually in existence at the material times, makes it difficult for this Court to give credence to the appellant's claim that in lieu of the invalid orders, the juveniles would have been placed in the care of such provincial institutions, and thus the province was enriched by foregoing this expense. I am in agreement with the Ontario Court of Appeal that a more probable alternative order would have placed the juvenile delinquents at issue directly in the custody of a foster home, an order which would not necessarily involve any cost to the Government of Ontario, or into the custody of the CAS. Such an eventuality is, however, still too speculative for proof on the balance of probabilities—the standard which the appellant must meet.

Even if the Court could say with sufficient certainty, for example, that the children would have necessarily been handed over to the charge of the CAS, the financial responsibility for these children

municipalité d'où ils venaient et il ne peut en conséquence être condamné à la restitution.

La réclamation de la municipalité contre la province souffre de la même incapacité d'établir l'existence d'un avantage incontestable. Pour les raisons déjà exposées, le fait que les versements de l'appelante servaient nécessairement l'intérêt général de la province dans le bien-être de ses citoyens ou son intérêt plus particulier dans la protection et la surveillance des enfants habitant sur son territoire ne constitue pas un fondement suffisant pour le recouvrement, même si la Cour devait appliquer la doctrine de l'«avantage incontestable».

L'appelante n'a pu établir selon la prépondérance des probabilités que le gouvernement provincial a reçu «un avantage financier susceptible de démonstration» ni qu'une dépense inévitable a été épargnée à la province. L'insuffisance de la preuve quant aux types d'établissements que vise à créer la loi provinciale qui, soutient-on, établit l'obligation de la province et quant à l'équivalence fonctionnelle entre ces établissements et les centres «Viking House», ajoutée à l'absence de tout élément de preuve établissant que ces établissements existaient effectivement à l'époque en cause, fait que notre Cour peut difficilement retenir l'allégation de l'appelante que, sans les ordonnances invalides, les jeunes auraient été placés dans de tels établissements provinciaux, de sorte que la province s'est vu enrichie parce qu'elle n'a pas eu à engager cette dépense. Comme la Cour d'appel de l'Ontario, j'estime qu'il est plus probable qu'une autre ordonnance aurait exigé que les jeunes délinquants en question soient placés directement dans une famille d'accueil—ordonnance qui n'aurait pas nécessairement entraîné de frais pour le gouvernement de l'Ontario—ou qu'ils soient confiés à la garde de la SAE. Cette dernière éventualité demeure toutefois trop conjecturale pour constituer une preuve selon la prépondérance des probabilités, ce qui est la norme à laquelle doit satisfaire l'appelante.

Si la Cour pouvait affirmer avec suffisamment de certitude que, par exemple, les enfants auraient forcément été confiés à la garde de la SAE, alors, en application du Régime d'assistance publique du

would have been shared between the municipality, the province and the federal government on application of the Canada Assistance Plan. The practical effect of the Canada Assistance Plan, as all parties seem to be agreed, was that the appellant would have been responsible for 20% of the cost of the support of juveniles committed to the charge of the CAS; the province would have been responsible, ultimately, for 30% of that cost, while the other 50% would have been borne by the federal government by way of transfer payments. Assuming this scenario sufficiently proven, it may be useful to ask whether the province therefore benefitted in a practical sense by the municipality's expenditures.

Canada, la municipalité, la province et le gouvernement fédéral auraient partagé la responsabilité financière à leur égard. Sur le plan pratique, toutes les parties semblent en convenir, le Régime d'assistance publique du Canada aurait rendu l'appelante responsable de 20 p. 100 du coût de l'entretien des jeunes confiés à la garde de la SAE; la province aurait été responsable, en dernière analyse, de 30 p. 100, tandis que le 50 p. 100 restant aurait été supporté par le gouvernement fédéral, qui aurait effectué des paiements de transfert. À supposer l'existence d'une preuve suffisante de ce scénario, il serait peut-être utile de se demander si, du point de vue pratique, la province a en conséquence tiré un avantage des dépenses de la municipalité.

It is important to recall the facts at this juncture. Once it was determined by J. Holland J., in 1977, that the Family Court judges had been invalidly placing the juveniles in group homes, the respondent province met with the appellant and certain other parties to discuss cost-sharing arrangements. The municipality agreed to meet the expenses directed by current and subsequent s. 20(2) orders. The province agreed to reimburse the municipality for 50% of the costs imposed upon it by all s. 20(2) orders made subsequent to J. Holland J.'s decision. The evidence is that the province met this undertaking (1977-82), paying to the municipality a total of \$843,986.65. Of the total amount paid by the appellant pursuant to s. 20(2) orders between 1974 and 1982, the province's reimbursement of the appellant, totalling \$869,317.15, constituted 42.6% of that amount. Such reimbursement was available to all municipalities in Ontario subject to s. 20(2) orders under the *Juvenile Delinquents Act*. In light of these facts, it would be difficult for the Court—even if the appellant could establish on a balance of probabilities what alternative course Family Court judges in Peel would have elected—to find that the province benefited, in the end, in a practical sense.

Il importe à ce stade-ci de se rappeler les faits. Dès que le juge J. Holland a décidé en 1977 que les juges du Tribunal de la famille avaient illégitimement placé les jeunes dans des foyers de groupe, la province intimée s'est réunie avec l'appelante et certaines autres personnes pour discuter de modalités de partage des frais. La municipalité a accepté de payer les frais résultant des ordonnances, actuelles et futures, rendues en vertu du par. 20(2). La province pour sa part s'est engagée à rembourser à la municipalité 50 p. 100 des frais imposés à cette dernière par toutes les ordonnances visées au par. 20(2) rendues postérieurement à la décision du juge Holland. D'après la preuve, la province a tenu cet engagement (de 1977 à 1982), versant à la municipalité 843 986,65 \$ au total. Sur le montant global versé par l'appelante entre 1974 et 1982 en exécution d'ordonnances visées au par. 20(2), la province lui en a remboursé la somme totale de 869 317,15 \$, soit 42,6 p. 100 du montant global. Toutes les municipalités de l'Ontario faisant l'objet d'ordonnances visées au par. 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* pouvaient bénéficier de ce remboursement. Compte tenu de ces faits, notre Cour éprouverait de la difficulté—même si l'appelante pouvait établir selon la prépondérance des probabilités quelles mesures de recharge les juges du Tribunal de la famille de Peel auraient choisies—à conclure que la province a en fin de compte reçu un avantage au sens pratique.

As with its claim against the respondent federal government, the appellant has failed to establish that its payments to the specified group homes covered an expense that the province "would have been put to in any event", nor did it lead sufficient evidence by which to establish on a balance of probabilities that the province was saved an "inevitable or necessary expense", whether factually or legally based. As found by the Court of Appeal, the appellant has, at most, shown that its payments may have relieved the province of some obligation or debt that might have arisen.

Pas davantage qu'elle ne l'a fait à l'égard de l'intimé le gouvernement fédéral, l'appelante n'a réussi à établir que les versements qu'elle a effectués aux foyers de groupe spécifiés constituaient l'acquittement d'une dépense que la province «aurait eu à engager de toute façon» ni n'a produit une preuve suffisante pour établir selon la prépondérance des probabilités que la province s'est vu épargner une «dépense inévitable ou nécessaire», qu'elle découle des faits ou d'une loi. Ainsi que l'a conclu la Cour d'appel, l'appelante a démontré tout au plus que ses versements ont peut-être partiellement libéré la province d'une obligation ou d'une dette qui aurait peut-être pris naissance.

### The Argument on Injustice

The municipality is reduced in the final analysis to the contention that it should recover the payments which it made from the federal and provincial governments because this is what the dictates of justice and fairness require; stated otherwise, it would be unjust for the federal and provincial governments to escape these payments. This argument raises two questions. First, where the legal tests for recovery are clearly not met, can recovery be awarded on the basis of justice or fairness alone? Second, if courts can grant judgment on the basis of justice alone, does justice so require in this case?

### L'argument relatif à l'injustice

La municipalité est réduite en dernière analyse à faire valoir qu'elle devrait pouvoir recouvrer des gouvernements fédéral et provincial les versements qu'elle a faits parce que c'est là ce que commandent la justice et l'équité. Autrement dit, il serait injuste que ces deux paliers de gouvernement échappent à ces paiements. Voilà un argument qui soulève deux questions. En premier lieu, lorsque l'on n'a manifestement pas satisfait aux critères juridiques du recouvrement, celui-ci peut-il être accordé sur le seul fondement de la justice ou de l'équité? En second lieu, s'il est loisible aux tribunaux d'accorder un recouvrement fondé uniquement sur la justice, est-ce que la justice exige en l'espèce?

On my review of the authorities, the first question must be answered in the negative. The courts' concern to strike an appropriate balance between predictability in the law and justice in the individual case has led them in this area, as in others, to choose a middle course between the extremes of inflexible rules and case by case "palm tree" justice. The middle course consists in adhering to legal principles, but recognizing that those principles must be sufficiently flexible to permit recovery where justice so requires having regard to the reasonable expectations of the parties in all the circumstances of the case as well as to public policy. Such flexibility is found in the three-part test for recovery enunciated by this Court in cases such as *Pettikus v. Becker, supra*. Thus recovery cannot be

Examen fait de la jurisprudence et de la doctrine, force m'est de répondre à la première question par la négative. Par souci d'établir un équilibre convenable entre, d'une part, la prévisibilité dans le droit et, d'autre part, la justice dans un cas d'espèce, les tribunaux, dans ce domaine comme dans d'autres, ont opté pour un moyen terme qui se situe entre les extrêmes que représentent des règles rigides et une justice au cas par cas. Le moyen terme consiste à appliquer les principes juridiques, tout en reconnaissant qu'ils doivent présenter suffisamment de souplesse pour permettre le recouvrement lorsque la justice l'exige eu égard aux expectations raisonnables des parties dans toutes les circonstances de l'affaire et compte tenu également de l'intérêt public. Cette souplesse se trouve dans

predicated on the bare assertion that fairness so requires. A general congruence with accepted principle must be demonstrated as well.

le critère à trois volets relatif au recouvrement énoncé par notre Cour dans des arrêts comme *Pettkus c. Becker*, précité. Le recouvrement ne saurait donc être fondé sur la simple assertion que la justice l'exige. Il faut en outre démontrer une conformité générale avec les principes reçus.

This is not to say that the concepts of justice and equity play no role in determining whether recovery lies. It is rather to say that the law defines what is so unjust as to require disgorgement in terms of benefit, corresponding detriment and absence of juristic reason for retention. Such definition is required to preserve a measure of certainty in the law, as well as to ensure due consideration of factors such as the legitimate expectation of the parties, the right of parties to order their affairs by contract, and the right of legislators in a federal system to act in accordance with their best judgment without fear of unforeseen future liabilities.

Cela ne veut pas dire que les concepts de la justice et de l'équité ne jouent aucun rôle dans la détermination du droit au recouvrement. C'est affirmer plutôt que le droit définit ce qui est injuste au point de nécessiter la restitution en tenant compte de l'avantage reçu, du préjudice correspondant et de l'absence de motif juridique pour la rétention. Cette définition s'impose pour conserver dans le droit un degré de certitude ainsi que pour s'assurer que seront dûment pris en considération des facteurs comme l'expectative légitime des parties, leur droit de régler contractuellement leurs affaires et le droit des législateurs dans un régime fédéral d'agir selon leur bon jugement, sans avoir à craindre de se voir imposer ultérieurement des obligations imprévues.

Additionally, conscience and fairness may play a role in the development of the relevant legal principles. When questions arise as to the scope of the principles, the balance of equities between the parties may determine the outcome. Thus Maddaugh and McCamus (*The Law of Restitution* (1990), "Compulsory Discharge of Another's Liability"), considering a series of cases where the defendant shared a legal liability for the payment made with the plaintiff, opine at p. 740 that "[s]o long as that benefit is bestowed by a plaintiff in circumstances such that the defendant cannot, in all good conscience, retain it, restitutive relief ought to be awarded." But this is quite different from the assertion that "good conscience" is the only requirement for recovery.

De plus, la conscience et l'équité peuvent jouer un rôle dans l'élaboration des principes juridiques pertinents. Lorsque des questions se posent quant à la portée de ces principes, il se peut que l'issue tienne à ce qu'exige l'équité en ce qui concerne les parties. Ainsi, Maddaugh et McCamus (*The Law of Restitution* (1990), «Compulsory Discharge of Another's Liability»), en examinant une série de causes dans lesquelles le défendeur partageait avec le demandeur une obligation légale à l'égard du paiement effectué, expriment à la p. 740 l'avis suivant: [TRADUCTION] «Pourvu que cet avantage soit conféré par le demandeur dans des circonstances où le défendeur ne peut en toute bonne conscience le conserver, il y a lieu d'accorder la restitution». Cela est toutefois bien différent d'une affirmation que la «bonne conscience» soit l'unique condition du recouvrement.

But even if justice without more were admitted as the basis of recovery, the municipality in this case would fail on the second question. The facts fall short of establishing that justice requires that the federal and provincial governments reimburse

Mais même si la justice pure et simple était admise comme fondement du recouvrement, la réponse à la seconde question en l'espèce serait défavorable à la municipalité. En effet, rien ne permet de conclure des faits que la justice exige des

the municipality for payments under the ineffective law.

The concept of "injustice" in the context of the law of restitution harkens back to the Aristotelian notion of correcting a balance or equilibrium that had been disrupted. The restitutive form of justice is distinct from the analysis particular to tort and contract law, in the sense that questions of duty, standards, and culpability are not a central focus in restitution. Speaking in highly general terms, Stevens suggests that contract and tort claims deal with punitive or distributive measures, whereas restitution claims deal with an "unusual receipt and a retention of value" ("Restitution, Property, and the Cause of Action in Unjust Enrichment: Getting By With Fewer Things (Part I)" (1989), 39 *U.T.L.J.* 258, at p. 271; see also Wingfield, "The Prevention of Unjust Enrichment: or How Shylock Gets His Comeuppance" (1988), 13 *Queen's L.J.* 126, at p. 134). Thus, restitution, more narrowly than tort or contract, focuses on re-establishing equality as between two parties, as a response to a disruption of equilibrium through a subtraction or taking. This observation has dual ramifications for the concept of "injustice" in the context of restitution. First, the injustice lies in one person's retaining something which he or she ought not to retain, requiring that the scales be righted. Second, the required injustice must take into account not only what is fair to the plaintiff; it must also consider what is fair to the defendant. It is not enough that the plaintiff has made a payment or rendered services which it was not obliged to make or render; it must also be shown that the defendant as a consequence is in possession of a benefit, and it is fair and just for the defendant to disgorge that benefit.

The municipality has shown that it expended monies under a statute which was *ultra vires*. This may seem unfair, considered in the abstract. But in the context of the law of restitution, no injustice is

gouvernements fédéral et provincial qu'ils remboursent à la municipalité les versements qu'elle a effectués en vertu de la loi invalide.

<sup>a</sup> Le concept de l'«injustice» dans le contexte du droit en matière de restitution s'inspire de la notion aristotélicienne du rétablissement d'un équilibre détruit. La justice en ce qui a trait à la restitution se distingue de l'analyse propre au droit de la responsabilité délictuelle et au droit des contrats en ce sens que les questions de l'obligation, des normes et de la culpabilité ne sont pas importantes dans le domaine de la restitution. S'exprimant dans des termes fort généraux, Stevens dit que les actions fondées sur un contrat ou sur un délit civil concernent des mesures punitives ou distributives, tandis que les actions en matière de restitution portent sur la [TRADUCTION] «réception injuste *et* la rétention d'une valeur» («Restitution, Property, and the Cause of Action in Unjust Enrichment: Getting By With Fewer Things (Part I)» (1989), 39 *U.T.L.J.* 258, à la p. 271; voir aussi Wingfield, «The Prevention of Unjust Enrichment: Or How Shylock Gets His Comeuppance» (1988), 13 *Queen's L.J.* 126, à la p. 134). Donc, la restitution insiste davantage que le droit de la responsabilité délictuelle ou le droit des contrats sur le rétablissement de l'égalité entre deux parties à la suite d'une destruction d'équilibre résultant d'une privation ou d'une prise de possession. Cette observation tire doublement à conséquence pour ce qui est du concept de l'«injustice» dans le contexte de la restitution. Premièrement, l'injustice vient de ce qu'une personne conserve quelque chose qu'elle ne devrait pas conserver, ce qui crée un déséquilibre à redresser. Deuxièmement, pour déterminer s'il y a injustice, on doit tenir compte de ce qui est équitable non seulement pour le demandeur, mais aussi pour le défendeur. Il ne suffit pas que le demandeur ait rendu des services ou fait un paiement auxquels il n'était pas tenu. Il faut en outre démontrer que le défendeur a reçu en conséquence un avantage et qu'il est juste et équitable qu'il rende cet avantage.

<sup>j</sup> La municipalité a prouvé qu'elle a dépensé des fonds en application d'une loi qui excédait la compétence du législateur. Vu dans l'abstrait, cela peut paraître injuste. Toutefois, dans le contexte du

established. The payments did not confer on the federal and provincial governments benefits which must be returned to right the balance between the parties; the benefits were conferred on the children of the Regional Municipality of Peel and their parents.

Of equal importance, fairness must embrace not only the situation of the claimant, but the position of those from whom payment is claimed. It is far from clear that ordering payment to the municipality would be fair to the federal and provincial governments and the taxpayers who would ultimately foot the account.

The ordering of one level of government to pay large sums of money to another level of government because one level has suffered by obeying the invalid legislation of the other is a complex question, involving political as well as legal issues. It is further complicated by the fact that all the governments act as the representatives of the electorate in the name of the Crown. This complex matrix of considerations renders problematic any assertion that justice and fairness demand that the federal and provincial governments reimburse the Regional Municipality of Peel for expenditures made under the invalid legislation.

Given these conclusions, I need not address the question of whether the reasons of La Forest J. in *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161, created a rule of public policy barring recovery against the government for charges made under invalid legislation, nor is it necessary for the Court to consider whether it wishes to give majority support to such a rule, presuming it to be applicable. That important question may be left to another day. Similarly, the Court need not address the collateral issue concerning this Court's jurisdiction to award interest on a judgment against the federal Crown.

droit en matière de restitution, il n'y a là aucune injustice. Les versements ne conféraient pas aux gouvernements fédéral et provincial des avantages dont la restitution s'impose pour rétablir l'équilibre entre les parties, car c'est aux enfants de la municipalité régionale de Peel et à leurs parents qu'ont été conférés les avantages.

*b* Considération tout aussi importante: l'équité doit s'appliquer non seulement à la situation du demandeur, mais aussi à celle des personnes par lesquelles ce dernier cherche à se faire rembourser. Or, il est loin d'être certain qu'il serait juste envers les gouvernements fédéral et provincial et envers les contribuables, qui auraient en dernière analyse à en supporter les frais, d'ordonner que la municipalité soit remboursée.

*d* *e* Ordonner à un palier de gouvernement de verser de fortes sommes d'argent à un autre palier qui a souffert pour avoir respecté une loi invalide du premier est une question complexe qui fait entrer en jeu des questions aussi bien politiques que juridiques. Elle est d'autant plus complexe que tous les gouvernements sont les représentants de l'électorat au nom de l'État. Compte tenu de ces considérations, il est difficile d'affirmer que la justice et l'équité exigent que les gouvernements fédéral et provincial remboursent à la municipalité régionale de Peel des dépenses faites en vertu de la loi invalide.

*g*

*h* Vu ces conclusions, point n'est besoin que j'aborde la question de savoir si les motifs du juge La Forest dans l'affaire *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, ont établi une règle d'ordre public qui empêche de recouvrer du gouvernement les sommes versées en application d'une loi invalide. La Cour n'a pas non plus à examiner si elle souhaite se prononcer à la majorité en faveur d'une telle règle, à supposer qu'elle soit applicable. C'est là une question importante qui pourra être tranchée à une autre occasion. De même, notre Cour n'a pas à se pencher sur la question subsidiaire quant à sa compétence pour adjuger des intérêts sur une somme qu'elle condamne la Couronne du chef du Canada à payer.

*i*

Conclusion

I would dismiss the appellant's appeal both as against the respondent Her Majesty The Queen in Right of Canada and as against the respondent Her Majesty The Queen in Right of Ontario. Due to the peculiar circumstances in which these appeals have arisen, I would however exercise this Court's discretion and refrain from ordering costs in the cause.

*Appeals dismissed.*

*Solicitors for the appellant: Osler, Hoskin and Harcourt, Toronto.*

*Solicitor for the respondent Her Majesty The Queen in Right of Canada: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the respondent Her Majesty The Queen in Right of Ontario: The Deputy Attorney General for Ontario, Toronto.*

Conclusion

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi de l'appelante tant à l'égard de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef du Canada qu'à l'égard de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario. Étant donné les circonstances particulières dans lesquelles ces pourvois ont pris naissance, je suis cependant d'avis d'exercer le pouvoir discrétionnaire de notre Cour en m'abstenant d'ordonner que les dépens suivent l'issue de la cause.

*Pourvois rejetés.*

*Procureurs de l'appelante: Osler, Hoskin and Harcourt, Toronto.*

*Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef du Canada: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario: Le sous-procureur général de l'Ontario, Toronto.*