

**The Regional Municipality of Peel** *Appellant*

**La municipalité régionale de Peel** *Appelante*

v.

c.

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

<sup>a</sup> **Sa Majesté la Reine du chef du  
Canada** *Intimée*

and between

et entre

**The Regional Municipality of Peel** *Appellant*

<sup>b</sup> **La municipalité régionale de Peel** *Appelante*

v.

c.

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

<sup>c</sup> **Sa Majesté la Reine du chef de  
l'Ontario** *Intimée*

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

RÉPERTORIÉ: PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c.  
CANADA; PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c.  
<sup>d</sup> 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.

<sup>e</sup> 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

<sup>f</sup> 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).*

*Restitution — Cour provinciale ordonnant à une  
municipalité de pourvoir à l'entretien des jeunes délin-  
quants placés par la cour dans des foyers de groupe —  
<sup>g</sup> Dispositions autorisant une telle ordonnance jugées  
inconstitutionnelles par la suite — Paiement à  
contrecœur par la municipalité — Poursuites en restitu-  
tion engagées par la municipalité contre le gouverne-  
ment fédéral en Cour fédérale et contre le gouverne-  
ment de l'Ontario en Cour suprême de l'Ontario — La muni-  
cipalité a-t-elle droit à la restitution? — Loi sur les  
jeunes délinquants, S.R.C. 1970, ch. J-3, art. 20(1), (2)  
<sup>h</sup> — 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 *Ju-  
venile 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

<sup>i</sup> 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 confor-  
mément au par. 20(1) de la *Loi sur les jeunes délin-  
quants* (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.

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 Cour suprême, a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel, mais s'est abstenue de statuer sur la constitutionnalité du par. 20(2).

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.

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.

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.

*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'acquiescement 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'acquiescement 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 bénéficieraient 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>d</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 «inévitabile» 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.

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.

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 v. 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 incombait 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.

#### 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).

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.

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

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

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

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

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

The following are the reasons delivered by

Version française des motifs rendus par

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: <sup>c</sup>

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) 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 <sup>d</sup>

(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) 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. <sup>f</sup>

(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. Restitution for Compelled Payments Discharging Another's Liability <sup>g</sup>

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

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

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

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. <sup>h</sup>

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. <sup>i</sup>

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 facta, Peel submitted that it had discharged a liability of Ontario and Canada for the maintenance of juve- <sup>j</sup>

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 incombait 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.

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.

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*.

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 *a 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.

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.

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 découragera 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.

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.

### 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

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

a 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.

### Les faits

g 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) habilitait 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.

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*:

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.

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

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.

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*:

[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.

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 muni-

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.

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.

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

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.

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 conférerait 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.

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