

T-166-83

T-166-83

**Regional Municipality of Peel (Plaintiff)**

v.

**The Queen in right of Canada (Defendant)**

INDEXED AS: PEEL (REGIONAL MUNICIPALITY) v. CANADA

Trial Division, Strayer J.—Toronto, October 14 and 15; Ottawa, November 27, 1986.

*Constitutional law — Fundamental constitutional principles — Payments made by municipality in compliance with Court orders issued under s. 20(2) Juvenile Delinquents Act — S. 20(2) invalid — Action for restitution — Constitutional principle to effect executive under no obligation to make expenditure in absence of appropriation — Principle to be applied in context of federal system and in light of principle of redress for unjust enrichment — Action allowed — Bill of Rights, 1688, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.) — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 91(27) — Juvenile Delinquents Act, R.S.C. 1970, c. J-3 (rep. and sub. by S.C. 1980-81-82-83, c. 110), s. 20(1),(2).*

*Crown — Prerogatives — Immunity — Payments made by municipality under invalid federal legislation — Action for recovery allowed — Crown cannot claim immunity on ground no appropriation provided for by legislative branch — To allow immunity claim tantamount to permitting federal government to achieve constitutionally prohibited results — Requirements of justice as between plaintiff and defendant — Payment authorized under s. 57(3) Federal Court Act — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 57(3).*

*Restitution — Payments made by municipality in compliance with court orders issued under s. 20(2) Juvenile Delinquents Act — S. 20(2) ultra vires Parliament of Canada — Payments made under mistake of law and compulsion recoverable — Principles of federal system of government and of redress for unjust enrichment combined to entitle municipality to reimbursement — Juvenile Delinquents Act, R.S.C. 1970, c. J-3 (rep. and sub. by S.C. 1980-81-82-83, c. 110), s. 20(1),(2).*

*Practice — Limitation of actions — Action for reimbursement of monies paid in compliance with invalid legislation — Neither s. 11 Public Authorities Protection Act nor s. 45(1)(g) Limitations Act barring recovery — Action one "upon the case" — Limitation period re actions for trespass, contract, debt or detinue applicable to restitutionary actions — Pro-*

**Municipalité régionale de Peel (demanderesse)**

c.

**a La Reine du chef du Canada (défenderesse)**

RÉPERTORIÉ: PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c. CANADA

Division de première instance, juge Strayer—  
b Toronto, 14 et 15 octobre; Ottawa, 27 novembre 1986.

*Droit constitutionnel — Principes constitutionnels fondamentaux — Sommes d'argent versées par une municipalité conformément à des ordonnances judiciaires rendues en conformité avec l'art. 20(2) de la Loi sur les jeunes délinquants — Invalidité de l'art. 20(2) — Action en restitution — Principe constitutionnel selon lequel le pouvoir exécutif n'a pas l'obligation d'effectuer des dépenses qui n'ont pas été approuvées — Principe à appliquer dans le cadre d'un système fédéral et en tenant compte du principe reconnaissant le droit d'obtenir réparation en cas d'enrichissement sans cause — Action accueillie — Bill of Rights, 1688, 1 Will. & Mary, 2<sup>e</sup> sess., chap. 2 (R.-U.) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n<sup>o</sup> 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n<sup>o</sup> 1), art. 91(27) — Loi sur les jeunes délinquants, S.R.C. 1970, chap. J-3 (abrogé et remplacé par S.C. 1980-81-82-83, chap. 110), art. 20(1),(2).*

*Couronne — Prérogatives — Immunité — Sommes d'argent versées par une municipalité en conformité avec une loi fédérale invalide — Action en recouvrement accueillie — La Couronne ne peut pas demander l'immunité, pour le motif qu'aucune affectation de crédits n'a été accordée par le pouvoir législatif — Accorder cette immunité équivaudrait à permettre au gouvernement fédéral d'accomplir ce que la Constitution lui interdit de faire — C'est une question de justice entre la partie demanderesse et la partie défenderesse — Versement autorisé par l'art. 57(3) de la Loi sur la Cour fédérale — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 57(3).*

*Restitution — Sommes d'argent versées par une municipalité conformément à des ordonnances judiciaires rendues en conformité avec l'art. 20(2) de la Loi sur les jeunes délinquants — L'art. 20(2) ne relève pas du Parlement du Canada — Des sommes d'argent versées en raison d'une erreur de droit et sous l'effet de la contrainte peuvent être recouvrées — Les règles applicables au système fédéral et à la réparation en cas d'enrichissement sans cause se conjuguent pour permettre à la municipalité d'être remboursée — Loi sur les jeunes délinquants, S.R.C. 1970, chap. J-3 (abrogé et remplacé par S.C. 1980-81-82-83, chap. 110), art. 20(1),(2).*

*Pratique — Prescription — Action en remboursement de sommes d'argent versées en conformité avec une loi invalide — Ni l'art. 11 de la Public Authorities Protection Act ni l'art. 45(1)(g) de la Limitations Act n'interdisent le recouvrement — Action dite «upon the case» — Le délai de prescription applicable aux actions fondées sur la violation du droit de «pro-*

ceedings instituted within period prescribed by legislation — *Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1980, c. 406, s. 11 — Limitations Act, R.S.O. 1980, c. 240, s. 45(1)(g) — Judicature Act, R.S.O. 1980, c. 223 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 35, 38.*

From 1974 to 1982, the plaintiff municipality paid out monies for the maintenance of juvenile delinquents in compliance with orders made by the Provincial Court of Ontario under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*. The payments were made directly to group homes. By judgment rendered in July 1982, the Supreme Court of Canada held subsection 20(2) to be *ultra vires* the Parliament of Canada on the ground that it purported to authorize a court to impose a financial burden on municipalities for the support of juvenile delinquents. The plaintiff now seeks reimbursement from the defendant in respect of payments made under that invalid legislation.

*Held*, the action should be allowed.

The claim is essentially one for the recovery of money paid under a mistake of law and under compulsion. It has been established by the Supreme Court of Canada that money paid under such circumstances can be recovered, and that restitution can be had from a public authority even if the money has been expended for the maintenance of a member of the public.

The proposition that the executive government of Canada automatically has an enforceable legal obligation to pay for the administration of federal laws is not a constitutionally valid one. Under the Constitution, there is no right or obligation in the federal executive to pay money when such has not been appropriated; the Crown is not liable vicariously for the actions of the legislative branch, and the doctrine of parliamentary supremacy implies that courts cannot require Parliament to vote appropriations. Those fundamental constitutional principles must, however, be applied in the context of a federal system and in the light of the principle of redress for unjust enrichment. There is a political responsibility on the part of each order of government in a federal system to administer effectively the laws adopted by its legislative branch. The 1982 decision of the Supreme Court of Canada in *Peel v. MacKenzie* demonstrates that in providing for the enforcement or administration of criminal law under subsection 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament cannot pass on the financial obligations of administration to a province or the instrumentality of a province if they do not voluntarily undertake such obligations.

The Crown cannot invoke immunity from action for payment of costs unlawfully imposed on the ground that the legislative branch of government has provided no appropriation for the defendant to make such payments as that would be to permit the federal order of government to achieve what it cannot achieve constitutionally, namely, the imposition of a financial burden on the municipality for the maintenance of juvenile delinquents. It is at this point that the principles of the federal system of government and the principle of redress for unjust

*priété», sur un contrat, sur une créance ou une détention illicite s'applique aux actions en restitution — La poursuite a été intentée dans le délai prévu par la législation — Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1980, chap. 406, art. 11 — Limitations Act, R.S.O. 1980, chap. 240, art. 45(1)(g) — Judicature Act, R.S.O. 1980, chap. 223 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 35, 38.*

De 1974 à 1982, la municipalité demanderesse a déboursé des sommes d'argent pour l'entretien de jeunes délinquants conformément aux ordonnances rendues par la Cour provinciale de l'Ontario en conformité avec le paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*. Ces sommes ont été versées directement aux foyers collectifs. Dans un jugement rendu en juillet 1982, la Cour suprême du Canada a statué que le paragraphe 20(2) ne relevait pas du Parlement du Canada pour le motif qu'il prétendait autoriser un tribunal à imposer une charge financière à des municipalités pour l'entretien de jeunes délinquants. La demanderesse tente maintenant d'obtenir de la défenderesse le remboursement de versements effectués en application de cette loi invalide.

*Jugement*: l'action devrait être accueillie.

Il s'agit essentiellement d'une demande en recouvrement de sommes d'argent versées en raison d'une erreur de droit et sous l'effet de la contrainte. Il a été jugé par la Cour suprême du Canada que l'argent versé en pareilles circonstances peut être recouvré et qu'on peut obtenir d'une autorité publique la restitution d'une somme d'argent même si celle-ci a été dépensée pour l'entretien d'un citoyen.

La proposition selon laquelle le pouvoir exécutif fédéral est automatiquement assujéti à une obligation légale et exécutoire de payer les frais d'application des lois fédérales n'est pas valable sur le plan constitutionnel. Selon la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral n'a ni le droit ni l'obligation de verser une somme d'argent si celle-ci n'a pas été approuvée; la Couronne n'est pas responsable des mesures prises par le pouvoir législatif, et la doctrine de la suprématie du Parlement implique que les tribunaux ne peuvent pas obliger celui-ci à voter des affectations de crédits. Ces principes constitutionnels fondamentaux doivent toutefois s'appliquer dans le cadre d'un système fédéral et en tenant compte du principe reconnaissant le droit d'obtenir réparation en cas d'enrichissement sans cause. Il existe dans un système fédéral une obligation politique en vertu de laquelle chaque ordre de gouvernement doit appliquer de façon efficace les lois adoptées par le pouvoir législatif. La décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1982 dans l'affaire *Peel c. MacKenzie* montre que, en assurant l'application du droit criminel en vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement ne peut pas déléguer à une province ou au représentant d'une province les obligations financières découlant de l'application de la loi s'ils n'assument pas volontairement ces obligations.

La Couronne ne peut pas invoquer l'immunité à l'égard d'une demande en paiement de coûts imposés illégalement, pour le motif que le pouvoir législatif n'a accordé à la défenderesse aucune affectation de crédits en vue d'effectuer de tels paiements, car cela consisterait à permettre au gouvernement fédéral d'accomplir ce que la Constitution lui interdit de faire, c'est-à-dire imposer une charge financière à la municipalité pour l'entretien des jeunes délinquants. C'est à ce moment-ci que les règles applicables au système fédéral et le principe de la

enrichment join together to require that the defendant reimburse the plaintiff for the costs incurred by it through compliance with an invalid law. The liability of the Crown arises out of the requirements of justice as between the plaintiff and the defendant. Subsection 57(3) of the *Federal Court Act* provides authority for the payment of the amount expended by the plaintiff pursuant to invalid orders.

Neither section 11 of the *Public Authorities Protection Act* nor paragraph 45(1)(g) of the *Limitations Act* of Ontario bars recovery of the amount claimed. Under section 11, an action against any person for acts done or not done through neglect or default in the execution of a duty under a statute must be commenced within six months after the cause of action arose. This is not such an action: the defendant herein is being sued on an obligation which arises as a result of the actions of others. In any event, since the cause of action arose when the Supreme Court of Canada rendered its decision on July 22, 1982, and since this action was commenced on January 18, 1983, less than six months had elapsed after the cause of action arose, so that section 11 would not constitute a bar.

With respect to paragraph 45(1)(g), this was an action "upon the case" which, in the context of a modern statute, should be viewed as a residual category of action with the result that the limitation period applicable to actions for trespass, contract, debt or detinue—covered by paragraph 45(1)(g)—should apply to restitutionary actions. In the present case, the action was commenced within the six-year period prescribed by paragraph 45(1)(g). Finally, since there was no undue delay on the part of the plaintiff, the defence of laches could not be successfully invoked.

The claim for pre-judgment interest had to be dismissed as the provisions of section 35 of the *Federal Court Act* had not been met.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] S.C.R. 663; *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9.

##### CONSIDERED:

*Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534 (C.A.); *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.); *Degman v. Constantineau*, [1954] S.C.R. 725; *Hydro Electric Commission of Nepean v. Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347; *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576; *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] S.C.R. 642.

##### REFERRED TO:

*Morgentaler et al. v. Ackroyd et al.* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (Ont. H.C.); *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326; *Eadie v.*

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 une loi invalide. L'obligation de la Couronne est une question de justice en ce qui concerne la partie demanderesse et la partie défenderesse. Le paragraphe 57(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* autorise le versement de la somme dépensée par la demanderesse conformément aux ordonnances non valides.

Ni l'article 11 de la *Public Authorities Protection Act* ni l'alinéa 45(1)g) de la *Limitations Act* de l'Ontario n'interdisent le recouvrement de la somme réclamée. Suivant l'article 11, une action contre une personne qui a commis ou omis des actes par négligence dans l'exécution d'une obligation imposée par la loi doit être intentée dans les six mois de la date où la cause d'action a pris naissance. Il ne s'agit pas d'une action de ce genre en l'espèce: la défenderesse est poursuivie en raison d'une obligation qui découle d'actes accomplis par d'autres. De toute façon, vu que la cause d'action a pris naissance lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision le 22 juillet 1982 et vu que la présente action a été intentée le 18 janvier 1983, soit moins de six mois après que la cause d'action eut pris naissance, l'article 11 ne constituerait pas alors une fin de non-recevoir.

En ce qui concerne l'alinéa 45(1)g), il s'agissait d'une action dite «upon the case» qui, dans le contexte d'une loi moderne, devrait être considérée comme une catégorie d'actions résiduelle de sorte qu'il faudrait appliquer aux actions de restitution le même délai de prescription qu'aux actions fondées sur la violation du droit de «propriété», sur un contrat, sur une créance ou une détention illicite—qui sont également visées par l'alinéa 45(1)g). En l'espèce, l'action a été intentée dans le délai de six ans prévu par l'alinéa 45(1)g). Enfin, vu qu'il n'y a pas eu de retard indu de la part de la demanderesse, il n'était pas possible d'invoquer avec succès le manque de diligence.

La demande en vue d'obtenir des intérêts ayant couru avant le jugement a dû être rejetée, car les dispositions de l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'avaient pas été respectées.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] R.C.S. 663; *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.C.S. 9.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534 (C.A.); *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.); *Degman v. Constantineau*, [1954] R.C.S. 725; *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347; *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576; *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] R.C.S. 642.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Morgentaler et al. v. Ackroyd et al.* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (H.C. Ont.); *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326; *Eadie v.*

*Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; *White et al. v. Central Trust Co. et al.* (1984), 7 D.L.R. (4th) 236 (N.B.C.A.); *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *R. v. Wetmore et al.*, [1983] 2 S.C.R. 284; *R. v. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 F.C. 159 (C.A.); *a* *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *North v. Walthamstow Urban Council* (1898), 67 L.J.Q.B. 972; *In re Diplock*, [1948] Ch. 465; aff'd [1951] A.C. 251 (H.L.); *Maskell v. Horner*, [1915] 3 K.B. 106 (C.A.); *Salford (Mayor & c., of, Borough of) v. County Council of Lancashire* (1890), 25 Q.B.D. 384 (C.A.); *Green & Co. v. Cukier & Toronto Gen'l Trusts*, [1949] 4 D.L.R. 729 (Ont. C.A.); *Hydro Electric Commission of the Township of Nepean v. Ontario Hydro* (1979), 92 D.L.R. (3d) 481 (Ont. H.C.).

## COUNSEL:

*J. E. Sexton, Q.C.* and *B. Morgan* for plaintiff.

*J. E. Thompson* for defendant.

## SOLICITORS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, for plaintiff.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

STRAYER J.:

Facts

This is an action for recovery of money paid out <sup>e</sup> by the plaintiff for the maintenance of juvenile delinquents in compliance with orders made by the Provincial Court of Ontario purportedly under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3 (that Act has since been replaced by the *Young Offenders Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110).

Subsections 20(1) and (2) of the *Juvenile Delinquents Act* provided as follows: <sup>i</sup>

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: <sup>j</sup>

(a) suspend final disposition;

*Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; *White et al. v. Central Trust Co. et al.* (1984), 7 D.L.R. (4th) 236 (C.A.N.-B.); *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée et autre*, [1983] 2 R.C.S. 206; *R. c. Wetmore et autres*, [1983] 2 R.C.S. 284; *R. c. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 C.F. 159 (C.A.); *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *North v. Walthamstow Urban Council* (1898), 67 L.J.Q.B. 972; *In re Diplock*, [1948] Ch. 465; confirmé par [1951] A.C. 251 (H.L.); *Maskell v. Horner*, [1915] 3 K.B. 106 (C.A.); *Salford (Mayor & c., of, Borough of) v. County Council of Lancashire* (1890), 25 Q.B.D. 384 (C.A.); *Green & Co. v. Cukier & Toronto Gen'l Trusts*, [1949] 4 D.L.R. 729 (C.A. Ont.); *Hydro Electric Commission of the Township of Nepean v. Ontario Hydro* (1979), 92 D.L.R. (3d) 481 (H.C. Ont.).

## AVOCATS:

*J. E. Sexton, c.r.* et *B. Morgan* pour la demanderesse.

*J. E. Thompson* pour la défenderesse.

## PROCUREURS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

LE JUGE STRAYER:

Faits

Il s'agit d'une action en recouvrement d'une somme d'argent versée par la demanderesse pour l'entretien de jeunes délinquants en conformité avec des ordonnances rendues par la Cour provinciale de l'Ontario soi-disant en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3 (loi qui a été remplacée depuis par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 110).

Les paragraphes 20(1) et (2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* prévoient ce qui suit:

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) suspendre le règlement définitif;

(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 the 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 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.

Subsection (2) had been in the Act since 1908 (S.C. 1908, c. 40, subs. 16(2)).

At the trial of this matter the parties submitted an agreed statement of facts most of which is reproduced as follows:

2. By Judgment dated July 22, 1982, The Supreme Court of Canada held that sub-section 20(2) of the Act was not within the legislative competence of the Parliament of Canada insofar as it purported to authorize a Court to impose a financial burden on municipalities for the support of juvenile delinquents. *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie and the Attorney General of Canada et al.*, [[1982] 2 S.C.R. 9]; (1982), 139 D.L.R. (3d) 14 S.C.C. . . .

3. Under sub-section 20(1) of the Act a Court was authorized to make any one of nine possible Orders with respect to a juvenile delinquent. These included the following:

(a) Orders under s. 20(1)(a), and (b) which did not impose any financial burden on a municipality;

(b) Orders under s. 20(1)(e) and (i) which were to be implemented at the provincial level, and which did not impose any financial burden on a municipality.

(c) Orders under s. 20(1)(h) which provided for the committal of a juvenile delinquent to the charge of a Children's Aid Society. By subsequent agreement between the federal, provincial and municipal governments, the federal government

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

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

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

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

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 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 (2) figurait dans la Loi depuis 1908 (S.C. 1908, chap. 40, par. 16(2)).

À l'audition de la cause, les parties ont présenté un exposé conjoint des faits, dont la plus grande partie est reproduite ci-dessous:

[TRADUCTION] 2. Par jugement en date du 22 juillet 1982, la Cour suprême du Canada a statué que le paragraphe 20(2) de la Loi ne relevait pas de la compétence législative du Parlement du Canada dans la mesure où il visait à autoriser une cour à imposer une charge financière aux municipalités pour l'entretien des jeunes délinquants. *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et Procureur général du Canada et autres*, [[1982] 2 R.C.S. 9]; (1982), 139 D.L.R. (3d) 14 (C.S.C.) . . .

3. Le paragraphe 20(1) de la Loi autorisait une cour à rendre n'importe quelle des neuf ordonnances possibles relativement à un jeune délinquant, notamment:

a) les ordonnances fondées sur les al. 20(1)a) et b), qui n'imposaient aucune charge financière à une municipalité;

b) les ordonnances fondées sur les al. 20(1)e) et i), qui devaient être exécutées au niveau provincial et qui n'imposaient aucune charge financière à une municipalité;

c) les ordonnances fondées sur l'al. 20(1)h), qui permettaient de confier un jeune délinquant à une société d'aide à l'enfance. En vertu d'une entente ultérieure entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal, le gouvernement fédé-

would be responsible for 50%, the province 30% and the municipality 20% of the costs involved in such placements, without any Order under s. 20(2); and

(d) Orders under s. 20(1)(d), (f) and (g) which were relied on with respect to the placement of children with group homes and other similar institutions, including private homes as foster homes, the cost of all of which would be borne by a municipality where so ordered by a court under subsection 20(2) . . . .

4. The Plaintiff, the Regional Municipality of Peel, is a Regional Municipality which was incorporated on October 1, 1973 and commenced functioning on January 1, 1974. From 1974 until 1982, the Peel Family Court made Orders pursuant to sub-section 20(1) of the Act placing children with various group homes and other similar institutions, and by virtue of the provisions of sub-section 20(2) of the Act, the Court ordered that the cost of such placements be borne by the Plaintiff municipality. The majority of Orders made by the Peel Family Court directed that children be placed with Viking Houses, a division of Marshall Childrens' Foundation (Viking Houses).

5. The financial contributions which were required to be made by the Plaintiff as a result of Orders made pursuant to sub-section 20(2) of the Act were to be made payable directly to the various group homes, institutions and individuals in question.

6. The Plaintiff made payments to Viking Houses as well as other group homes, institutions and individuals pursuant to Orders made under sub-section 20(2) of the Act between the period of January, 1974 and approximately July 22, 1982. The gross amounts of such payments were \$2,036,131.37. Up to April, 1976, the Plaintiff received some small subsidies from the Province under the General Welfare Assistance Act for amounts paid for the support of juvenile delinquents as foster children. The amount of these subsidy payments was \$25,330.50. From April, 1976, the Province provided a subsidy to cover 50% of all the amounts paid by the Plaintiff pursuant to Orders made under sub-section 20(2) of the Act. The total amount of these subsidy payments was \$843,986.65. The total provincial subsidy payments were therefore \$869,317.15. As a result, the total net amount paid by the Plaintiff as a result of Orders made pursuant to sub-section 20(2) of the Act was \$1,166,814.22 . . . .

7. Throughout the period 1974 to 1982, where juveniles in Ontario were committed by the Court to the charge of a Children's Aid Society pursuant to paragraph 20(1)(h) of the Act, the juveniles were transferred to provincial welfare laws by a Provincial Secretary's Order pursuant to section 21 of the Act, and the Federal Government paid fifty per cent of the cost of such juveniles' support pursuant to the Canada Assistance Plan. The Court made no orders under subsection 20(2) of the Act against municipalities for the support of such juveniles . . . .

8. Throughout the period 1974 to 1982, where juveniles in Ontario were committed by the Court to an industrial school

ral devait assumer 50 % des frais occasionnés par ces placements, la province 30 % et la municipalité 20 %, sans qu'une ordonnance soit rendue en application du par. 20(2); et

d) les ordonnances fondées sur les al. 20(1)d), f) et g), relativement au placement d'enfants dans des foyers collectifs et autres institutions similaires, notamment des maisons privées servant de foyers d'adoption, dont tous les frais devaient être supportés par une municipalité lorsqu'une cour l'ordonnait ainsi en application du par. 20(2) . . .

4. La demanderesse, la municipalité régionale de Peel, est une municipalité régionale qui a été constituée le 1<sup>er</sup> octobre 1973 et a commencé à fonctionner comme telle le 1<sup>er</sup> janvier 1974. De 1974 à 1982, le Tribunal de la famille de Peel a rendu des ordonnances en conformité avec le paragraphe 20(1) de la Loi pour placer des enfants dans différents foyers collectifs et autres institutions similaires, et, en vertu des dispositions du paragraphe 20(2) de la Loi, il a ordonné que la municipalité demanderesse supporte les frais de placement. La majorité des ordonnances rendues par le Tribunal de la famille de Peel enjoignaient de placer les enfants dans les foyers de Viking Houses, une filiale de la Marshall Children's Foundation (Viking Houses).

5. La contribution financière que la demanderesse devait verser à la suite des ordonnances rendues en conformité avec le paragraphe 20(2) de la Loi devait être faite directement à l'ordre des différents foyers collectifs, institutions et particuliers en question.

6. Pendant la période allant de janvier 1974 au 22 juillet 1982 environ, la demanderesse a effectué des paiements à Viking Houses ainsi qu'à d'autres foyers collectifs, institutions et particuliers en conformité avec les ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2) de la Loi. Le montant brut de ces paiements se chiffrait à 2 036 131,37 \$. Jusqu'en avril 1976, la demanderesse a reçu de la province quelques petites subventions sous le régime de la Loi sur l'assistance sociale générale pour assurer l'entretien des jeunes délinquants en tant qu'enfants adoptifs. Le montant de ces subventions s'élevait à 25 330,50 \$. À compter d'avril 1976, la province a fourni une subvention afin de couvrir 50 % de toutes les sommes payées par la demanderesse en conformité avec les ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2) de la Loi. Le montant total de ces subventions était de 843 986,65 \$. Les subventions versées par la province totalisaient donc 869 317,15 \$. Par conséquent, le montant net total versé par la demanderesse à la suite des ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2) de la Loi était de 1 166 814,22 \$ . . .

7. Lorsque, durant la période allant de 1974 à 1982, des jeunes de l'Ontario étaient confiés par le Tribunal à une société d'aide à l'enfance en conformité avec l'alinéa 20(1)h) de la Loi, ils devenaient assujettis aux lois provinciales sur le bien-être social en vertu d'un ordre du secrétaire de la province conformément à l'article 21 de la Loi, et le gouvernement fédéral payait 50 % des frais d'entretien de ces jeunes en conformité avec le Régime d'assistance publique du Canada. Le Tribunal n'a rendu aucune ordonnance en application du paragraphe 20(2) de la Loi contre des municipalités pour l'entretien de ces jeunes . . .

8. Lorsque, pendant la période allant de 1974 à 1982, des jeunes de l'Ontario étaient confiés par le Tribunal à une école

pursuant to paragraph 20(1)(i) of the Act, such juveniles remained subject to provincial correctional law and were not transferred to provincial welfare law under section 21 of the Act. From April 1, 1974 through and including 1982, pursuant to an agreement called the Young Offenders Agreement between the Federal Government and Ontario, the Federal Government paid the same portion of the costs of supporting such juveniles as under the Canada Assistance Plan. The Young Offenders Agreement was entered by the Federal Government under the authority of the *Appropriations Act* No. 4, 1974 S.C. 1974-5-6 c. 21. The Young Offenders Agreement was instituted by the Federal Government as an interim arrangement pending the replacement of the Act by the Young Offenders Act. The Young Offenders Act was ultimately enacted on July 7, 1982 and proclaimed in force on April 7, 1984 . . . .

9. By applications for certiorari dated February 1, 1977, the Plaintiff challenged three of the said Orders by which juveniles were placed with Viking Houses and the Plaintiff was ordered to pay Viking Houses for their support. The grounds on which the Plaintiff relied were: (1) that sub-section 20(2) of the Act was not within the legislative competence of the Parliament of Canada, and (2) that none of the provisions of subsection 20(1) of the Act authorized a placement to Viking Houses.

10. By Order in the Supreme Court of Ontario dated April 21, 1977, the Honourable Mr. Justice John Holland ruled in favour of the Plaintiff and the second ground, holding that the Court had no jurisdiction to order that juveniles be placed with or committed to Viking Houses under Section 20(1) of the Act and he ordered that the said Orders be quashed. On appeal by Viking Houses, the decision of The Honourable Mr. Justice John Holland was upheld by the Ontario Court of Appeal and the Supreme Court of Canada by decisions dated June 24, 1977 and June 26, 1979 respectively. The Honourable Mr. Justice John Holland and the Ontario Court of Appeal held that s. 20(2) of the Act was constitutionally valid. In view of its decision on the other ground of challenge, the Supreme Court of Canada expressly did not adjudicate on the constitutional issue in its decision. The Defendant, Her Majesty the Queen, was given notice of the constitutional issue raised by the Plaintiff in its applications for certiorari dated February 1, 1977, and intervened and participated at each level of the case. . . . *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632 (H. Ct.); (1977), 16 O.R. (2d) 765 (C.A.); *sub nom A.G. Ontario and Viking Houses v. Regional Municipality of Peel* (1979), 104 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.).

11. As a result of the said Order of the Honourable Mr. Justice John Holland dated April 21, 1977, the juvenile T.G.N., who had been adjudged to be delinquent, was brought back before the Provincial Court (Family Division) by Viking Houses. By an Order dated July 26, 1977, the Provincial Court (Family Division) committed the custody of T.G.N. to an employee of Viking Houses, directed that he should keep T.G.N. in a house of Viking Houses, and ordered, under Section 20(2) of the Act, that the Plaintiff pay a per diem amount for her support in the house of Viking Houses.

industrielle en conformité avec l'alinéa 20(1)i) de la Loi, ils restaient assujettis à la législation provinciale en matière correctionnelle mais non en matière de bien-être social et ce, en vertu de l'article 21 de la Loi. Du 1<sup>er</sup> avril 1974 jusqu'en 1982 inclusivement, conformément à une entente connue sous le nom d'entente relative aux jeunes contrevenants (*Young Offenders Agreement*) conclue entre le gouvernement fédéral et l'Ontario, le gouvernement fédéral a payé la même part des frais d'entretien de ces jeunes que sous le Régime d'assistance publique du Canada. L'entente relative aux jeunes contrevenants a été conclue par le gouvernement fédéral sous le régime de la *Loi n° 4 de 1974 portant affectation de crédits*, S.C. 1974-75-76, chap. 21. Celui-ci a adopté l'entente relative aux jeunes contrevenants à titre de mesure provisoire en attendant le remplacement de la Loi sur les jeunes délinquants par la Loi sur les jeunes contrevenants. Cette dernière Loi a été adoptée en dernière lecture le 7 juillet 1982 et promulguée le 7 avril 1984

c . . .

9. La demanderesse a, au moyen de requêtes en certiorari en date du 1<sup>er</sup> février 1977, contesté trois desdites ordonnances par lesquelles des jeunes ont été placés dans des foyers de Viking Houses et elle a dû payer Viking Houses pour leur entretien. Elle a invoqué les motifs suivants: (1) le paragraphe 20(2) de la Loi ne relevait pas de la compétence législative du Parlement du Canada et (2) aucune des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi ne permettait de confier des jeunes à Viking Houses.

10. Par ordonnance de la Cour suprême de l'Ontario en date du 21 avril 1977, le juge John Holland a statué en faveur de la demanderesse en ce qui concerne le deuxième motif: il a déclaré que le Tribunal n'avait pas la compétence voulue pour ordonner que des jeunes soient placés ou confiés à Viking Houses en application du paragraphe 20(1) de la Loi et il a ordonné que lesdites ordonnances soient annulées. À la suite de l'appel interjeté par Viking Houses, la décision du juge John Holland a été maintenue par la Cour d'appel de l'Ontario et par la Cour suprême du Canada dont les décisions ont été rendues le 24 juin 1977 et le 26 juin 1979 respectivement. Le juge Holland et la Cour d'appel de l'Ontario ont déclaré que le paragraphe 20(2) de la Loi était valide sur le plan constitutionnel. Vu sa décision relativement à l'autre motif du litige, la Cour suprême du Canada ne s'est pas prononcée expressément sur la question constitutionnelle. La défenderesse, Sa Majesté la Reine, a été avisée que la demanderesse soulevait une question d'ordre constitutionnel dans ses requêtes en certiorari en date du 1<sup>er</sup> février 1977 et elle est intervenue à chaque niveau de juridiction . . . *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632 (H.C.); (1977), 16 O.R. (2d) 765 (C.A.); sous l'intitulé *Procureur général de l'Ontario et Viking Houses c. Municipalité régionale de Peel* (1979), 104 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.).

11. À la suite de ladite ordonnance rendue par le juge John Holland le 21 avril 1977, la jeune T.G.N., qui avait été déclarée délinquante, a été ramenée devant la Cour provinciale (Division de la famille) par Viking Houses. Par ordonnance en date du 26 juillet 1977, la Cour provinciale (Division de la famille) a confié la garde de T.G.N. à un employé de Viking Houses dans un de ses foyers et elle a ordonné, en vertu du paragraphe 20(2) de la Loi, que la demanderesse paie quotidiennement son entretien au foyer de Viking Houses.

12. The Plaintiff appealed the said Order dated July 26, 1977 regarding T.G.N., relying *inter alia*, on the ground that Section 20(2) of the Act was unconstitutional. By Judgments dated July 10, 1978 and June 19, 1980 respectively, Madam Justice Van Camp and the Ontario Court of Appeal upheld the said Order. On further appeal, the Supreme Court of Canada held by a Judgment dated July 22, 1982 that Section 20(2) of the Act was unconstitutional insofar as it purported to authorize the imposition by Court Order of a financial burden on municipalities, and that Court set aside the said Order dated July 26, 1977 as invalid insofar as it imposed an obligation on the Plaintiff to pay for the support of the said juvenile. The Defendant, Her Majesty the Queen, was given notice of the constitutional issue at each level of that case, and intervened and participated before the Supreme Court of Canada . . . *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (unreported, July 10, 1978) (H. Ct.); (1980) 113 D.L.R. (3d) 350 (C.A.); *sub nom Regional Municipality of Peel v. MacKenzie* [[1982] 2 S.C.R. 9]; (1982), 139 D.L.R. (3d) 14 (S.C.C.).

13. With respect to the payments made by the Plaintiff, there were four types of Orders under subsection 20(1) of the Act which were made with the Orders under subsection 20(2) against the Plaintiff. These four types of Orders are as follows:

(a) Orders made under paragraphs 20(1)(d), (f) or (g) committing the juvenile to the corporate entity of a group home, as in the Orders dealt with in the first Viking Houses case, referred to in paragraphs 9 and 10 above, and set out in Appendix "B". A schedule of the Orders falling within this category is filed as Exhibit 3.

(b) Orders made under paragraph 20(1)(d) of the Act committing the juvenile to an individual who was an employee of the corporate entity of a group home, as in the Order dealt with in the second Viking Houses case, referred to in paragraphs 11 and 12 above, and set out in Appendix "C". A schedule of the Orders falling within this category is filed as Exhibit 4.

(c) Orders made under paragraph 20(1)(f) of the Act placing the juvenile in a foster home. A schedule of the Orders falling within this category is filed as Exhibit 5, together with copies of such Orders.

(d) An Order regarding the juvenile T.O.A., in which it was ordered under paragraphs 20(1)(b) and (g) that the matter be adjourned and that the juvenile attend a private educational institution, the Toronto Learning Centre, and further ordered under subsection 20(2) of the Act that the Plaintiff pay the cost of this institution. This Order was upheld by the Ontario Court of Appeal in a decision on January 15th, 1982, reported as *T.O.A. v. Regional Municipality of Peel* (1982), 35 O.R. (2d) 260 . . . *Regional Municipality of Peel and A.* (1980) 30 O.R. (2d) 452 and *T.O.A. v. Regional Municipality of Peel* (1982), 35 O.R. (2d) 260.

14. It was not until the Plaintiff served Notice dated October 12, 1982 pursuant to the *Crown Liability Act* R.S.C. 1970, Chapter C-38 that the Plaintiff expressly sought reimburse-

12. La demanderesse a interjeté appel de ladite ordonnance en date du 26 juillet 1977 concernant T.G.N., en invoquant entre autres motifs l'inconstitutionnalité du paragraphe 20(2) de la Loi. Par jugements en date du 10 juillet 1978 et du 19 juin 1980 respectivement, madame le juge Van Camp et la Cour d'appel de l'Ontario ont maintenu ladite ordonnance. Dans un appel formé ultérieurement, la Cour suprême du Canada a statué dans un jugement en date du 22 juillet 1982 que le paragraphe 20(2) de la Loi était inconstitutionnel dans la mesure où il visait à autoriser l'imposition, par voie judiciaire, d'une charge financière à des municipalités, et cette Cour a annulé l'ordonnance en date du 26 juillet 1977 dans la mesure où elle imposait à la demanderesse l'obligation de subvenir à l'entretien de ladite jeune délinquante. La défenderesse, Sa Majesté la Reine, a été avisée de la contestation de la constitutionnalité de la Loi à chaque niveau de juridiction, et elle est intervenue devant la Cour suprême du Canada . . . *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (non publié, 10 juillet 1978) (H.C.); (1980) 113 D.L.R. (3d) 350 (C.A.); sous l'intitulé *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [[1982] 2 R.C.S. 9]; (1982), 139 D.L.R. (3d) 14 (C.S.C.).

13. En ce qui concerne les paiements faits par la demanderesse, il y a eu quatre sortes d'ordonnances prévues au paragraphe 20(1) de la Loi qui ont été rendues contre elle en même temps que les ordonnances prévues au paragraphe 20(2). Voici les quatre sortes d'ordonnances dont il s'agit:

a) les ordonnances rendues en application des alinéas 20(1)d), f) ou g), qui confiaient le jeune délinquant à la personne morale d'un foyer collectif, comme dans les ordonnances visées par la première affaire Viking Houses, mentionnées aux paragraphes 9 et 10 ci-dessus et exposées à l'annexe B. Une liste des ordonnances qui entrent dans cette catégorie a été produite sous la cote 3.

b) les ordonnances rendues en application de l'alinéa 20(1)d) de la Loi, qui confiaient le jeune délinquant à un particulier à l'emploi de la personne morale d'un foyer collectif, comme dans l'ordonnance visée par la deuxième affaire Viking Houses, mentionnée aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus et exposée à l'annexe C. Une liste des ordonnances qui entrent dans cette catégorie est produite sous la cote 4.

c) les ordonnances rendues en application de l'alinéa 20(1)f) de la Loi, qui plaçaient le jeune délinquant dans un foyer d'adoption. Une liste des ordonnances qui entrent dans cette catégorie est produite sous la cote 5 et accompagnée d'une copie de ces ordonnances.

d) une ordonnance concernant le jeune T.O.A., dans laquelle il était statué en vertu des alinéas 20(1)b) et g) que l'affaire soit reportée et que le jeune délinquant fréquente une institution d'enseignement privée, le Toronto Learning Centre, et dans laquelle il était également statué en vertu du paragraphe 20(2) de la Loi que la demanderesse en paie les frais. Cette ordonnance a été maintenue par la Cour d'appel de l'Ontario dans une décision en date du 15 janvier 1982 et publiée sous l'intitulé *T.O.A. v. Regional Municipality of Peel* (1982), 35 O.R. (2d) 260 . . . *Regional Municipality of Peel and A.* (1980), 30 O.R. (2d) 452, et *T.O.A. v. Regional Municipality of Peel* (1982), 35 O.R. (2d) 260.

14. Ce n'est que lorsque la demanderesse a signifié un avis en date du 12 octobre 1982, conformément à la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chapitre C-38,



ment from the Defendant for payments made by it with respect to Orders made under subsection 20(2) of the Act . . . .

In addition to the agreed facts, I find as a fact that the plaintiff made these payments, in compliance with the orders purportedly made under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, under compulsion. It is clear that failure to pay as ordered by the Court would have exposed the plaintiff to contempt proceedings. This was always implicit and was made explicit, according to the evidence, on at least two occasions. Exhibit 51 is a letter dated January 13, 1977 from the solicitors for the corporate group homes, Viking Houses, a division of Marshall Childrens' Foundation, advising the solicitor for the plaintiff that any position taken by the plaintiff refusing immediate payment under court orders made in favour of Viking Houses would be the subject of contempt proceedings. No. 68 of the agreed exhibits is a memorandum dated July 25, 1977, received by the witness Mr. Crozier, Commissioner of Social Services for Peel, from the solicitor for the Regional Municipality, advising that counsel for Viking Houses had informed them that failure to pay pursuant to the orders would result in Viking Houses seeking a warrant of committal or a warrant of distress.

While there was some effort made during the trial to demonstrate that the plaintiff had clearly protested payment including protesting to the Government of Canada, this was not really demonstrated. I do not, however, consider it necessary that a clear protest be established if it is apparent the money was being paid under compulsion. It is also apparent that the plaintiff did not wish to deprive young offenders of care and supervision and that, given the disposition made of their cases by the Provincial Court, it was necessary that the municipality pay in accordance with the Court orders if they were to have some care and supervision. This in itself created a form of practical compulsion. For most of the period in question the plaintiff was not sitting on its rights, however, having commenced proceedings as early as February 1977, to challenge these orders.

qu'elle a tenté expressément d'obtenir de la défenderesse le remboursement des sommes versées à la suite des ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2) de la Loi . . .

Outre les faits reconnus par les parties, je constate que la demanderesse a effectué ces paiements sous la contrainte, en conformité avec les ordonnances qui auraient été rendues en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*. Il est clair que l'omission de payer ainsi que l'ordonnait la Cour aurait exposé la demanderesse à des poursuites pour outrage au tribunal. Cela a toujours été implicite et est même devenu explicite, selon la preuve, en deux occasions au moins. La pièce 51 consiste en une lettre en date du 13 janvier 1977 qui émanait des procureurs de la société de foyers collectifs Viking Houses, une filiale de la Marshall Childrens' Foundation, et informait le procureur de la demanderesse que le refus de celle-ci d'effectuer immédiatement les paiements en exécution des ordonnances rendues en faveur de Viking Houses entraînerait des poursuites pour outrage au tribunal. La pièce 68, qui a été admise par les parties, est une note de service en date du 25 juillet 1977 que le témoin Crozier, commissaire des services sociaux de Peel, a reçue du procureur de la municipalité régionale et qui l'avisait que l'avocat de Viking Houses les avait informés que, en cas d'inexécution de l'obligation de payer imposée par les ordonnances, Viking Houses tenterait d'obtenir un mandat d'incarcération ou un mandat de saisie-exécution.

Malgré les efforts déployés au cours du procès afin de démontrer que la demanderesse avait clairement contesté les paiements et notamment protesté auprès du gouvernement du Canada, ce fait n'a pas été vraiment démontré. Toutefois, je ne considère pas qu'il est nécessaire d'établir clairement l'existence d'une contestation s'il est évident que l'argent a été versé sous la contrainte. Il est également manifeste que la demanderesse ne voulait pas priver les jeunes contrevenants de la surveillance et des soins requis et que, vu la décision rendue dans leurs cas par la Cour provinciale, il fallait que la municipalité paie en conformité avec les ordonnances de la Cour pour qu'ils puissent recevoir des soins et faire l'objet d'une surveillance. Cela même créait en pratique une certaine forme de contrainte. La demanderesse n'est toutefois pas restée sans agir durant la plus grande partie de la période concernée et elle a entamé des poursuites dès février 1977 afin de contester ces ordonnances.

## Conclusions

### (i) Principles of Restitution

The essential issue here is whether Her Majesty in right of Canada can be obliged through this action to reimburse the plaintiff municipality for monies paid by the latter, not to the Government of Canada, but to third persons for the benefit of other third persons, all because the Parliament of Canada adopted an invalid law which purported to require those payments. It appears to me that this action falls within that category of actions which were maintainable against the Crown at common law by petition of right (not required since 1971) and is in no way dependent on the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38.

It is clear that this money was paid under a mistake of law: namely, under the mistaken belief that subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* validly authorized the Provincial Court of Ontario to make such orders. Even though the plaintiff commenced to challenge this assumption as early as February 1977 it quite properly complied with the law until the latter was finally held invalid by the Supreme Court of Canada in 1982. Normally laws should be observed until they are held to be invalid: see e.g. *Morgentaler et al. v. Ackroyd et al.* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (Ont. H.C.).

The plaintiff in its statement of claim says that the defendant has been "unjustly enriched" and also seeks "recoupment" for money paid by it to discharge the "liability or responsibility of the Defendant arising from its general public duty to provide the funds necessary to implement its legislation". In argument it relied on a number of authorities, some of which were directed more to the general principle of unjust enrichment, and others of which dealt with the particular remedy of recovery of money paid under mistake of law to or for the benefit of the defendant. While this is essentially a claim for recovery of money paid under mistake of law and under compulsion, it

## Conclusions

### a (i) Principes de la restitution

Il s'agit principalement en l'espèce de savoir si Sa Majesté la Reine du chef du Canada peut être tenue, au moyen de la présente action, de rembourser la municipalité demanderesse des sommes d'argent versées par celle-ci, non pas au gouvernement du Canada, mais à des tiers dans l'intérêt d'autres tiers, et ce, parce que le gouvernement du Canada a adopté une loi invalide qui visait à imposer l'obligation d'effectuer ces paiements. Il me semble que la présente action entre dans la catégorie de celles qui, en *common law*, pouvaient être intentées contre la Couronne au moyen de la pétition de droit (qui n'est plus requise depuis 1971) et n'est aucunement visée par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38.

Il est évident que ces sommes d'argent ont été versées en raison d'une erreur de droit due à la conviction erronée que le paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* autorisait la Cour provinciale de l'Ontario à rendre de telles ordonnances. Même si la demanderesse a commencé à contester cette idée dès février 1977, elle a respecté intégralement la loi tant que celle-ci n'a pas été définitivement jugée invalide par la Cour suprême du Canada en 1982. Normalement, la loi devrait être observée tant qu'elle n'a pas été jugée invalide: voir, à titre d'exemple, *Morgentaler et al. v. Ackroyd et al.* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (H.C. Ont.).

Dans sa déclaration, la demanderesse soutient que la défenderesse s'est [TRADUCTION] «enrichie injustement» et elle cherche à [TRADUCTION] «récupérer» l'argent qu'elle-même a versé afin de s'acquitter de la [TRADUCTION] «responsabilité qui incombait à la défenderesse en vertu de son obligation générale et publique de fournir les fonds nécessaires à l'application de ses lois». Dans sa plaidoirie, elle a invoqué un certain nombre de décisions judiciaires, dont certaines visaient plus directement le principe général de l'enrichissement sans cause et d'autres concernaient plus précisément le recouvrement des sommes d'argent versées à la partie défenderesse ou dans son intérêt à la

involves a somewhat novel situation where one must go beyond the precedents in looking for the underlying principles upon which recovery may or may not be based.

Without going back to Lord Mansfield and his leading decisions of the 18th century on this subject, it may suffice to begin with a decision of the English Court of Appeal in *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ld. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534 where the plaintiff was allowed to recover custom duties paid by it, as it was obliged by law to do, on furs imported by the defendant. The Court approved the principle that where a plaintiff has been compelled by law to pay money which the defendant was ultimately liable to pay, as between the plaintiff and defendant the plaintiff is entitled to be reimbursed. It was said [at page 545] that this obligation did not arise out of contract but

... is imposed by the Court simply under the circumstances of the case and on what the Court decides is just and reasonable, having regard to the relationship of the parties.

In the case of *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ld.*, [1943] A.C. 32 (H.L.), Lord Wright made the observation, since much quoted, that [at page 61]:

It is clear that any civilized system of law is bound to provide remedies for cases of what has been called unjust enrichment or unjust benefit, that is to prevent a man from retaining the money of or some benefit derived from another which it is against conscience that he should keep.

While that case essentially involved recovery of money paid under a contract that had become frustrated by war, Lord Wright said that such recovery was based neither on contract nor tort, but falls within a "third category ... called quasi-contract or restitution".

Such English jurisprudence has been cited with approval in Canadian courts. In the case of *Degelman v. Constantineau*, [1954] S.C.R. 725 the Supreme Court allowed the nephew of a deceased

suite d'une erreur de droit. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une demande en recouvrement de sommes d'argent versées en raison d'une erreur de droit et sous l'effet de la contrainte, il en résulte a une situation quelque peu nouvelle où l'on doit aller au-delà des précédents pour essayer de découvrir les principes pouvant ou non servir de fondement à un recouvrement.

b Sans remonter aux décisions rendues au 18<sup>e</sup> siècle par lord Mansfield et faisant autorité sur le sujet, il suffit peut-être de commencer par une décision rendue par la Cour d'appel de l'Angleterre dans l'affaire *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ld. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534, où la demanderesse a pu recouvrer des droits de douane qu'elle avait payés, ainsi qu'elle y était tenue par la loi, sur des fourrures importées par la défenderesse. La Cour a reconnu le principe selon lequel, si un demandeur a été contraint par la loi de verser des sommes d'argent que le défendeur était en fin de compte tenu de verser, pour ce qui concerne le demandeur et le défendeur, le demandeur a droit au remboursement de ces sommes. On e a dit [à la page 545] que cette obligation ne résultait pas d'un contrat mais que

[TRADUCTION] ... la Cour [l']impose ... simplement en raison des circonstances de l'affaire et de ce qu'elle considère être juste et raisonnable, eu égard aux rapports entre les parties.

f Dans l'arrêt *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ld.*, [1943] A.C. 32 (H.L.), lord Wright a formulé la remarque suivante, citée à maintes reprises [à la page 61]:

g [TRADUCTION] Il est clair que tout système de droit civilisé se doit de prévoir des recours pour ces situations qualifiées d'enrichissement ou d'avantage sans cause, c'est-à-dire empêcher une personne de garder l'argent ou de conserver un avantage qu'elle a reçu d'une autre personne et qu'il serait moralement inacceptable de garder ou de conserver.

h Bien que l'affaire portât essentiellement sur le recouvrement d'une somme d'argent versée en vertu d'un contrat qui était devenu inexécutable en raison de la guerre, lord Wright a déclaré qu'un tel remboursement ne se fondait ni sur un contrat ni i sur un délit, mais entrait dans une [TRADUCTION] «troisième catégorie ... appelée quasi-contrat ou restitution».

Ces décisions anglaises ont été citées et admises j devant les tribunaux canadiens. Dans l'arrêt *Degelman v. Constantineau*, [1954] R.C.S. 725, la Cour suprême a permis au neveu d'une personne décé-

person to recover from her estate payment for services rendered by him to her during her life. He had rendered such services on the oral understanding that she would provide for him in her will. She failed to do so. He was not allowed to enforce the contract because it was not in writing as required by the *Statute of Frauds* [R.S.O. 1950, c. 371]. Mr. Justice Rand writing for himself and two other Judges, allowed recovery on what he described as [at page 728]

... the principle of restitution against what would otherwise be an unjust enrichment of the defendant at the expense of the plaintiff.

While Rand J. did not quote any authority for this proposition, Cartwright J., writing for himself and the majority of the Court, came to the same result and quoted the above statement by Lord Wright in the *Fibrosa Spolka* case. More recently, the Supreme Court of Canada in *Hydro Electric Commission of Nepean v. Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347 analyzed at length the principles of law applicable to recovery of money paid, in error, by one party to a contract to the other party. While this decision is not directly on point, there was extensive analysis in both the dissenting and majority judgments as to the requirements for the recovery of money paid under mistake of law. Dickson J. [as he then was], dissenting, writing for himself and Laskin C.J.C., having examined at length the English and Canadian authorities and having noted the many exceptions to the principle that money paid under a mistake of law is not recoverable, stated at pages 367 and 368 that the doctrine of restitution or unjust enrichment is not an exception or qualification to this rule but instead provides an underlying principle of recovery in respect of which distinctions as to mistake of law and mistake of fact are meaningless. He concluded that there should be recovery in that case on such basis, but before doing so he examined carefully the possibility that there might be equitable defences to what he presumably regarded as an equitable right to recovery. He found no such defences. Mr. Justice Estey, writing on behalf of the majority, declined to order repayment of the money to the plaintiff. While not expressly disagreeing with the position of the dissenting Judges as to the principles of unjust enrichment, he

dée de recouvrer de sa succession le paiement de services qu'il lui avait rendus de son vivant. Il avait agi ainsi en raison de l'engagement pris verbalement par cette personne de l'avantager dans son testament. Elle ne l'a pas fait. On n'a pas permis au neveu d'exécuter le contrat parce que celui-ci n'était pas constaté par un écrit comme l'exige le *Statute of Frauds* [R.S.O. 1950, chap. 371]. Dans les motifs qu'il exposait en son nom et au nom de deux autres juges, le juge Rand a permis le recouvrement de la somme d'argent en se fondant sur ce qu'il a décrit comme [à la page 728]

[TRADUCTION] ... le principe de la restitution qu'on peut invoquer à l'encontre de ce qui constituerait autrement un enrichissement sans cause de la défenderesse aux dépens du demandeur.

Bien que le juge Rand n'ait pas cité de décision judiciaire à l'appui de cette proposition, le juge Cartwright, en son nom et au nom de la majorité des juges de la Cour, en est venu à la même conclusion et a cité la déclaration susmentionnée de lord Wright dans l'arrêt *Fibrosa Spolka*. Plus récemment, dans l'arrêt *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347, la Cour suprême du Canada a analysé en détail les principes de droit applicables au recouvrement d'une somme d'argent versée par erreur à l'une des parties à un contrat par l'autre partie. Bien que cette décision ne porte pas directement sur le point actuellement en litige, les motifs exposés tant par les juges dissidents que par les juges de la majorité de la Cour contenaient une analyse approfondie des conditions requises pour le recouvrement d'une somme d'argent versée en raison d'une erreur de droit. Après avoir examiné en détail les décisions anglaises et canadiennes et souligné les nombreuses exceptions au principe selon lequel une somme d'argent versée en raison d'une erreur de droit ne peut pas être recouvrée, le juge Dickson [tel était alors son titre] a, dans une dissidence exprimée en son nom et au nom du juge en chef Laskin, déclaré aux pages 367 et 368 que la doctrine de la restitution ou de l'enrichissement sans cause n'est pas une exception ou une restriction à cette règle mais constitue plutôt un principe de principe de base du recouvrement à l'égard duquel les distinctions entre l'erreur de droit et l'erreur de fait perdent tout leur sens. Il a conclu qu'il devrait y avoir recouvrement dans ce cas pour ce motif, mais avant de ce faire, il a soigneusement examiné la possibilité qu'il existe des moyens de

expressed the view at page 412 that the plaintiff had not raised squarely or relied on these principles. The majority rejected recovery claimed on the basis of a mistake of law because none of the exceptions to the rule that one may not recover money paid under a mistake of law were present in this case. At pages 409 and 410, however, Estey J. made it clear that if the payments had been made under compulsion they would be recoverable whether or not there was a mistake of law. In effect, the presence of mistake of law would be irrelevant. This would appear to accord with one of the bases for recovery upheld in an earlier judgment of the Court written by Hall J. in *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326, at pages 330 and 331.

Another relevant decision of the Supreme Court of Canada, although not directly applicable to the present situation since it involved collection and retention by the defendant of taxes paid to it under compulsion pursuant to an allegedly invalid statute, is *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576. There the Court appears to have assumed that at common law the plaintiff would have a right to recover such money if the statute were held to be invalid. On this assumption it was held that the provincial legislature could not preclude such recovery by legislation because such a statutory bar would represent an indirect means of achieving the result prohibited by the Constitution—that is, the gaining of revenues through an invalid scheme of taxation.

A further Supreme Court decision of interest in relation to the present case is that of *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] S.C.R. 663.

défense reconnus en *equity* contre ce qu'il a probablement considéré comme un droit au recouvrement reconnu en *equity*. Il n'a trouvé aucun moyen de défense de ce genre. Dans les motifs qu'il a prononcés au nom de la majorité, le juge Estey a refusé d'ordonner le remboursement des sommes d'argent à la demanderesse. Bien qu'il ne fût pas expressément en désaccord avec la position des juges dissidents quant au principe de l'enrichissement sans cause, il a exprimé l'opinion, à la page 412, que la demanderesse n'avait pas vraiment soulevé ni invoqué ces principes. La majorité a rejeté le recouvrement demandé en raison d'une erreur de droit parce qu'on ne retrouvait dans cette affaire aucune des exceptions à la règle selon laquelle on ne peut pas recouvrer une somme versée en raison d'une erreur de droit. Aux pages 409 et 410, le juge Estey a cependant précisé que, si les paiements avaient été effectués sous la contrainte, ils auraient pu être recouverts, qu'il y ait eu ou non une erreur de droit. En fait, l'existence d'une telle erreur aurait été sans rapport avec la question. Cela semblerait en accord avec l'un des motifs de recouvrement confirmés dans un jugement rendu antérieurement au nom de la Cour par le juge Hall dans l'affaire *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326, aux pages 330 et 331.

Une autre décision pertinente rendue par la Cour suprême du Canada est l'arrêt *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, bien que celui-ci ne s'applique pas directement à la situation présente étant donné qu'il porte sur la perception et la retenue par le défendeur d'impôts qui lui avaient été payés sous la contrainte en conformité avec une loi présumée invalide. Dans ce cas-là, la Cour semble avoir supposé qu'en *common law*, la demanderesse aurait eu le droit de recouvrer cet argent si la loi avait été jugée invalide. À partir de cette hypothèse, il a été décidé que la législation provinciale ne pouvait pas, par une loi, empêcher un tel recouvrement, car cela constituerait un moyen de faire indirectement ce qui est interdit par la Constitution, c'est-à-dire de retirer des revenus par le biais de mesures fiscales invalides.

Une autre décision de la Cour suprême qui présente un intérêt en l'espèce est l'arrêt *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] R.C.S. 663.

In that case the City of Ottawa had annexed, effective January 1, 1950, a portion of the Township of Gloucester which was previously in the County of Carleton. In 1948 one N.B., an indigent person previously resident in this part of Gloucester later to be annexed by Ottawa, was placed in a home for the aged in Lanark County where she was maintained at the expense of Carleton County. At the time of the annexation of the portion of Gloucester by Ottawa it was agreed between Ottawa and Gloucester that Ottawa would assume responsibility for the maintenance of indigent residents in the area to be annexed. Subsequently Carleton County delivered a list of such persons to Ottawa but through oversight N.B. was not included in the list. Carleton continued to pay Lanark County for the maintenance of N.B. until 1960, and then N.B. was moved to a home operated by Carleton where she continued to be maintained at the expense of Carleton County. In 1962, the error having been discovered, Carleton demanded from Ottawa payment of the amounts expended by Carleton from 1950 to 1962 for the maintenance of N.B. It will be noted that responsibility for the maintenance of such indigents was imposed by law on the county or city where they were deemed resident pursuant to *The Homes for the Aged Act*, S.O. 1947, c. 46. Carleton based its claim on the doctrine of restitution. Hall J. delivering the judgment of the Court, quoted with approval the *Brook's Wharf* case *supra*, the *Fibrosa Spolka* case *supra* and the *Degelman* case *supra*. Apparently applying those cases, Hall J. held that as Ottawa had assumed responsibility for Carleton's obligations to indigent residents as of 1950, but through an error Carleton had continued to pay for the maintenance of N.B., it would be "against conscience" that Ottawa should escape responsibility for those expenses. Ottawa was therefore ordered to reimburse Carleton for them. The particular significance of this case, *vis-à-vis* the present case is that, although it apparently involved only an error of fact, it concerned a dispute between two public authorities to which the doctrine of restitution or unjust enrichment was applied; and that the money paid by the plaintiff Carleton had not been paid to the defendant nor for its direct benefit but for the benefit of

Dans cette affaire, la ville d'Ottawa avait annexé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1950, une partie du canton de Gloucester qui se trouvait auparavant dans le comté de Carleton. En 1948, une certaine N.B., qui était une personne nécessiteuse résidant antérieurement dans la partie de Gloucester qui devait plus tard être annexée par Ottawa, a été placée dans un foyer pour personnes âgées du comté de Lanark où elle a été entretenue aux frais du comté de Carleton. À l'époque de l'annexion de cette partie de Gloucester par Ottawa, il a été convenu entre Ottawa et Gloucester qu'Ottawa assumerait l'entretien des personnes nécessiteuses résidant dans la région qui devait être annexée. Par la suite, le comté de Carleton a fourni à la ville d'Ottawa une liste de ces personnes, mais, par inadvertance, le nom de N.B. ne figurait pas sur la liste. Carleton a continué, jusqu'en 1960, de payer au comté de Lanark les frais d'entretien de N.B., qui a alors été transférée dans un foyer administré par le comté de Carleton où elle a continué d'être entretenue aux frais de ce dernier. En 1962, une fois l'erreur découverte, le comté de Carleton a réclamé à la ville d'Ottawa le remboursement des sommes qu'il avait dépensées de 1950 à 1962 pour l'entretien de N.B. On notera que l'entretien des personnes nécessiteuses incombait en vertu de la loi au comté ou à la ville où elles étaient réputées résider conformément à *The Homes for the Aged Act*, S.O. 1947, chap. 46. Le comté de Carleton fondait sa demande sur la doctrine de la restitution. Le juge Hall, qui a rendu le jugement au nom de la Cour, a cité et endossé les arrêts *Brook's Wharf*, *Fibrosa Spolka* et *Degelman* mentionnés ci-dessus. S'appuyant apparemment sur ces affaires, le juge Hall a statué que, comme la ville d'Ottawa avait assumé dès 1950 les obligations du comté de Carleton envers les résidents nécessiteux, mais que par erreur le comté de Carleton avait continué de payer les frais d'entretien de N.B., permettre que la ville d'Ottawa se soustraie à ces dépenses irait [TRADUCTION] «à l'encontre de la conscience». On a donc enjoint à la ville d'Ottawa de rembourser le comté de Carleton. L'intérêt particulier de cette affaire-là relativement aux faits de l'espèce est que, bien qu'elle impliquât apparemment seulement une erreur de fait, elle portait sur un litige entre deux autorités publiques, auquel on a appliqué la doctrine de la restitution ou de l'enrichissement sans cause; et que les

a third party, N.B., which the defendant had an obligation in law to support.

From other cases such as *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573 and (by inference) the *Nepean* case *supra* one can conclude that money paid under a mistake of law and under compulsion can be recovered. More generally, the *County of Carleton* case supports the view that restitution can be had from a public authority even if the money has been expended for the maintenance of a member of the public. Even more importantly, the *Deglman* case, *County of Carleton* case, and the dissenting judgment in *Nepean* (the substance of which was not rejected by the majority, just thought to be inapplicable in that case) all indicate that in Canada there is now a more generalized and fundamental principle of redressing unjust enrichment which may go beyond its English origins and which informs or should inform any particular judgment in this area. This has also been suggested by the New Brunswick Court of Appeal in *White et al. v. Central Trust Co. et al.* (1984), 7 D.L.R. (4th) 236 and by some writers: see e.g. Fridman and McLeod, *Restitution* (1982), chapter 2; McCamus, "Restitutionary Recovery of Moneys Paid to a Public Authority Under a Mistake of Law: *Ignorantia Juris* in the Supreme Court of Canada" (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 233; Gautreau, "Developments in the Law of Restitution" (1984-85), 5 *Advocates' Q.* 419. It is this principle which must not be lost sight of in examining the difficulties facing the plaintiff in this case.

## (ii) Constitutional Principles

A critical question is whether the defendant, the executive government of Canada, can be said to have received a benefit, either generally or through the discharge of its legal responsibility, by the payment by the Regional Municipality of Peel of the cost of maintenance of juvenile delinquents pursuant to an invalid federal law. In the narrow sense, I am not able to find that the executive government of Canada automatically has an enforceable legal obligation to pay the costs of

sommes d'argent versées par la demanderesse Carleton n'avaient pas été versées à la défenderesse ni à son avantage direct mais à l'avantage d'un tiers, N.B., que la défenderesse était, selon la loi, tenue d'entretenir.

<sup>a</sup> À la lumière d'autres affaires comme *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573, et (implicitement) l'affaire *Nepean* précitée, on peut conclure que l'argent versé à la suite d'une erreur de droit et sous la contrainte peut être recouvré.

<sup>b</sup> De façon plus générale, l'affaire *County of Carleton* vient appuyer l'opinion selon laquelle on peut obtenir d'une autorité publique la restitution d'une somme d'argent même si celle-ci a été dépensée pour l'entretien d'un citoyen.

<sup>c</sup> Qui plus est, l'affaire *Deglman*, l'affaire *County of Carleton* et le jugement dissident rendu dans l'affaire *Nepean* (qui n'a pas été rejeté quant au fond par la majorité mais qu'on a estimé ne pas s'appliquer à cette affaire) indiquent tous qu'au Canada il existe maintenant un principe plus général et plus fondamental accordant un recours contre l'enrichissement sans cause, principe qui peut aller au-delà de ses origines anglaises et qui guide ou devrait guider tout jugement particulier dans ce domaine.

<sup>d</sup> Ce principe a également été évoqué par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans *White et al. v. Central Trust Co. et al.* (1984), 7 D.L.R. (4th) 236, et par certains auteurs: voir, par exemple, Fridman et McLeod, *Restitution* (1982), chapitre 2; McCamus, «Restitutionary Recovery of Moneys Paid to a Public Authority Under a Mistake of Law: *Ignorantia Juris* in the Supreme Court of Canada» (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 233; Gautreau, «Developments in the Law of Restitution» (1984-85), *Advocates' Q.* 419. C'est ce principe qu'il ne faut pas perdre de vue en examinant les difficultés auxquelles fait face la demanderesse en l'espèce.

## <sup>h</sup> (ii) Principes constitutionnels

L'une des questions capitales est de savoir si on peut affirmer que la défenderesse, qui représente le pouvoir exécutif fédéral, a reçu un avantage, soit de façon générale soit en exécution de son obligation légale, lorsque la municipalité régionale de Peel a payé les frais d'entretien de jeunes délinquants en conformité avec une loi fédérale invalide. Je ne puis conclure que, au sens strict, le pouvoir exécutif fédéral est automatiquement assujéti à une obligation légale et exécutoire de payer

administration of every Act of Parliament, even of valid Acts. No authority has been submitted for such a proposition and both experience and principle suggest the contrary.

It is obvious for example that Parliament often imposes obligations on individuals and corporations which entail the expenditure by them of their own money in the course of compliance with the law. Little or no obligation is placed on the executive branch in such cases, except perhaps for purposes of monitoring compliance. It is also obvious that the provinces collectively spend hundreds of millions of dollars in the enforcement and administration of the federal *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] or the *Juvenile Delinquents Act* and its successor. Arguably, those provincial expenditures may be regarded as voluntary although it appears to me from the decision of the Supreme Court of Canada in *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [[1982] 2 S.C.R. 9] that a federal enactment properly characterized as "criminal law" could impose expenditure obligations on a province or its instrumentalities. At page 22 it was said that the purported imposition on municipalities of the obligation under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*

... could not be justified in the absence of a direct link with federal legislative power under s. 91(27). [Emphasis added.]

This implies that if there were a "direct link" with federal legislative power then such obligations could be imposed on municipalities and it would not be the federal executive that would be obliged to make such expenditures.

On the basis of general constitutional principles, it is also difficult to contend that there is automatically a financial obligation on the federal executive to pay for the administration of federal laws. That executive is responsible to Parliament for its expenditure of money, and if it has not been authorized by Parliament to make a certain expenditure it has no right or enforceable legal obligation to do so. Nor is the Crown liable vicariously for the actions of the legislative branch; Parliament is in no sense the agent or servant of the Crown. Further, the doctrine of parliamentary

les frais d'application de toute loi adoptée par le Parlement, même lorsqu'il s'agit de lois valides. Aucune jurisprudence n'a été invoquée à l'appui d'une telle proposition: l'expérience et des raisons de principe permettent même de penser le contraire.

Il est évident, par exemple, que le Parlement impose souvent à des particuliers et à des sociétés des obligations qui les forcent à dépenser leurs propres deniers pour se conformer à la loi. Dans ces cas-là, le pouvoir exécutif n'a aucune obligation, sauf peut-être celle de veiller au respect de la loi. Il est également évident que les provinces dépensent collectivement des centaines de millions de dollars aux fins de l'application du *Code criminel* fédéral [S.R.C. 1970, chap. C-34] ou de la *Loi sur les jeunes délinquants* et de celle qui l'a remplacée. On peut soutenir que ces dépenses provinciales peuvent être considérées comme volontaires, bien qu'il me semble ressortir de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [[1982] 2 R.C.S. 9], qu'une disposition fédérale faisant dument partie du «droit criminel» pourrait imposer des obligations financières à une province ou à ses représentants. On a déclaré, à la page 22 de l'arrêt, que l'imposition présumée aux municipalités de l'obligation prévue au paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*

... n'est pas justifié[e] en l'absence d'un lien direct avec le pouvoir législatif fédéral en vertu de l'art. 91(27). [C'est moi qui souligne.]

Cela implique que, s'il y avait un «lien direct» avec le pouvoir législatif fédéral, de telles obligations pourraient alors être imposées aux municipalités et que ce ne serait pas le pouvoir exécutif fédéral qui serait tenu d'engager ces dépenses.

Il est également difficile de soutenir, sur le fondement des principes constitutionnels généraux, que le pouvoir exécutif fédéral doit automatiquement supporter le coût qu'entraîne l'application des lois fédérales. Ce pouvoir exécutif doit rendre compte de ses dépenses au Parlement, et, s'il n'a pas été autorisé par le Parlement à engager une dépense déterminée, il n'a ni le droit ni l'obligation légale et exécutoire de le faire. La Couronne n'est pas non plus responsable des mesures prises par le pouvoir législatif; le Parlement n'est nullement le mandataire ou le préposé de la Couronne. De plus,



supremacy implies that courts cannot require Parliament to vote appropriations. If Parliament has not provided for payment out of the federal Consolidated Revenue Fund of the costs of implementation of legislation, and has not validly imposed a duty on others to bear those costs, a court could not issue a mandatory injunction or a *mandamus* to require Parliament to vote an appropriation for the proper administration of its law. Any such obligation is of a political, not a juridical, nature. These are fundamental principles of the English Constitution which emerged in the 17th century and were confirmed by the *Bill of Rights, 1688*, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.). We have inherited them through the language of the preamble to the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)] which states that we are to have a constitution "similar in Principle to that of the United Kingdom".

These fundamental constitutional principles developed in a unitary state must, however, be applied in the context of a federal system and in the light of the principle of redress for unjust enrichment. Even if there is not a right of action against the federal executive for the cost of enforcing federal laws, or against the provincial executive for the costs of enforcing provincial laws, there is unquestionably a generally perceived political responsibility on the part of each order of government in a federal system to administer effectively the laws adopted by its legislative branch. In the field of criminal law, the federal obligation is underlined by the confirmation in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, [1983] 2 S.C.R. 206, followed in *R. v. Wetmore et al.*, [1983] 2 S.C.R. 284, that Parliament's jurisdiction under head 91(27) of the *Constitution Act, 1867* includes the power to provide for the enforcement of criminal law. The case of *Peel v. MacKenzie*, *supra* demonstrates, however, that in so providing for the enforcement or administration of criminal law Parliament cannot, in the circumstances involved here, pass on the financial obligations of administration to a province or the instrumentality of a province if that

la doctrine de la suprématie du Parlement implique que les tribunaux ne peuvent pas obliger celui-ci à voter des affectations de crédits. Si le Parlement n'a ni prévu le paiement, sur le Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral, des coûts qu'entraîne l'application de la loi ni valide-  
 ment imposé à d'autres l'obligation de supporter ces coûts, un tribunal ne pourra pas accorder une injonction obligatoire ou un *mandamus* pour enjoindre au Parlement de voter une affectation de crédits afin d'assurer l'application de sa loi. Toute obligation de ce genre est de nature politique, et non juridique. Il s'agit là de principes fondamentaux de la Constitution anglaise qui sont apparus au 17<sup>e</sup> siècle et ont été garantis par le *Bill of Rights, 1688*, 1 Will. & Mary, 2<sup>e</sup> sess., chap. 2 (R.-U.). Nous en avons hérité par le libellé du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982*, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)] qui stipule que nous aurons une constitution «semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni».

Ces principes constitutionnels fondamentaux élaborés dans un pays unitaire doivent toutefois s'appliquer dans le cadre d'un système fédéral et en tenant compte du principe reconnaissant le droit d'obtenir réparation en cas d'enrichissement sans cause. Même s'il n'existe aucun droit d'action contre le pouvoir exécutif fédéral pour réclamer les coûts que nécessite l'application des lois fédérales ou contre le pouvoir exécutif provincial pour réclamer les coûts qu'entraîne l'application des lois provinciales, il existe indiscutablement, dans un système fédéral, une obligation politique généralement reconnue en vertu de laquelle chaque ordre de gouvernement doit appliquer de façon efficace les lois adoptées par le pouvoir législatif. Dans le domaine du droit criminel, l'obligation du gouvernement fédéral est soulignée par la confirmation, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée et autre*, [1983] 2 R.C.S. 206, qui a été appliqué dans *R. c. Wetmore et autres*, [1983] 2 R.C.S. 284, du fait que la compétence conférée au Parlement par le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comprend le pouvoir d'assurer l'application du droit criminel. L'arrêt *Peel c. MacKenzie*, précité, montre cependant que, en assurant ainsi l'ap-

province or instrumentality does not voluntarily undertake such obligations. Yet, if there were not redress for the plaintiff in this case, Parliament would have effectively done so through its invalid legislation (subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*) which has since 1908 obliged municipalities to pay such costs, and through its reliance on the constitutional principle that there is no right or obligation in the federal executive to pay money where such has not been appropriated by Parliament. In this connection, it is instructive to consider the case of *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] S.C.R. 642. There the validity of legislation expropriating the common shares of the British Columbia Electric Company Limited was being attacked as to its constitutionality. The Crown in right of the province objected to the appointment of a receiver of the company pending the outcome of the litigation, on the grounds that such an order would affect the property or interest of the Crown in the company as provided for in the impugned legislation. The Supreme Court confirmed that such a receiver could be appointed *pendente lite* and that Crown immunity from suit as it then generally existed in British Columbia could not be invoked to prevent such an order. At pages 644 and 645 Kerwin C.J. on behalf of the Court stated:

In a federal system, where legislative authority is divided, as are also the prerogatives of the Crown, as between the Dominion and the Provinces, it is my view that it is not open to the Crown, either in right of Canada or of a Province, to claim a Crown immunity based upon an interest in certain property, where its very interest in that property depends completely and solely on the validity of the legislation which it has itself passed, if there is a reasonable doubt as to whether such legislation is constitutionally valid. To permit it to do so would be to enable it, by the assertion of rights claimed under legislation which is beyond its powers, to achieve the same results as if the legislation were valid. In a federal system it appears to me that, in such circumstances, the Court has the same jurisdiction to preserve assets whose title is dependent on the validity of the legislation as it has to determine the validity of the legislation itself.

This statement was quoted with approval in *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*

application du droit criminel, le Parlement ne peut pas, dans les circonstances dont il est ici question, déléguer à une province ou au représentant d'une province les obligations financières découlant de l'application de la loi si cette province ou son représentant n'assume pas volontairement ces obligations. Toutefois, si la demanderesse ne pouvait obtenir réparation en l'espèce, le Parlement l'aurait prévu en rédigeant les termes de sa loi invalide (paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*) qui, depuis 1908, oblige les municipalités à payer ces coûts, et en se fondant sur le principe constitutionnel selon lequel le pouvoir exécutif fédéral n'a ni le droit ni l'obligation de verser une somme d'argent lorsque le Parlement n'a pas affecté de crédits à cette fin. Sur ce point, il est instructif d'examiner l'arrêt *B.C. Power Corporations v. B.C. Electric Company*, [1962] R.C.S. 642. Dans cette affaire, on attaquait la constitutionnalité d'une loi expropriant les actions ordinaires de la British Columbia Electric Company Limited. La Couronne du chef de la province s'est opposée à la nomination d'un séquestre de la compagnie en attendant le règlement du litige, pour le motif qu'une telle ordonnance aurait eu un effet sur les biens ou les droits que possédait la Couronne dans la compagnie ainsi qu'il était prévu dans la loi contestée. La Cour suprême a confirmé qu'un tel séquestre pouvait être nommé pendant le procès et que l'immunité de la Couronne à l'égard des poursuites, qui existait alors généralement en Colombie-Britannique, ne pouvait pas être invoquée pour empêcher une ordonnance de ce genre. Aux pages 644 et 645, le juge en chef Kerwin a déclaré, au nom de la Cour:

[TRADUCTION] À mon avis, dans un système fédératif où l'autorité législative se divise, comme les prerogatives de la Couronne, entre le Dominion et les provinces, il n'est pas permis à la Couronne, du chef du Canada ou d'une province, de réclamer une immunité fondée sur un droit dans une certaine propriété, lorsque ce droit dépend entièrement et uniquement de la validité de la législation qu'elle a elle-même passée, s'il existe un doute raisonnable quant à la validité constitutionnelle de cette législation. Lui permettre d'agir ainsi serait lui permettre, par l'exercice de droits en vertu d'une législation qui excède ses pouvoirs, d'obtenir le même résultat que si cette législation était valide. Dans un système fédératif, il me semble qu'en pareille circonstance, le tribunal a la même compétence pour préserver des biens dont le titre dépend de la validité d'une législation que pour établir la validité de la législation elle-même.

Ces propos ont été cités et endossés dans l'arrêt *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de*

*supra* at page 591. Dickson J. remarked there that while the *B.C. Electric* case involved somewhat different issues, the *Amax* case

... would seem to be governed by the very considerations which led to the decision in the earlier case. In each case, the concern is with the preservation of the Constitution which is paramount. [Emphasis added.]

Similarly, in the present case, if the Crown in right of Canada can invoke an immunity from action for payment of costs unlawfully imposed by the legislative branch of the federal government on the plaintiff, on the grounds that the legislative branch has provided no appropriation or authorization for the defendant to make such payments, then the federal order of government will have achieved what the Constitution says it cannot achieve: namely, the imposition of a financial burden on the plaintiff municipality for the maintenance of juvenile delinquents under the *Juvenile Delinquents Act*.

### (iii) The Principles Combined

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

In my view this creates no insuperable problem in payment of such an amount by the executive branch of government, notwithstanding the fact that Parliament made no specific appropriation of funds for the administration of this aspect of the *Juvenile Delinquents Act*. The liability of the Crown here arises out of general principles of law and equity and it is provided by the *Federal Court*

*la Saskatchewan*, précité, à la page 591. Le juge Dickson y a fait remarquer que, bien que l'affaire *B.C. Electric* porte sur des questions quelque peu différentes, l'affaire *Amax*

a ... semble régi[e] par les mêmes considérations. Dans les deux cas, la préoccupation majeure est la sauvegarde de la Constitution. [C'est moi qui souligne.]

b De même, si la Couronne du chef du Canada pouvait, en l'espèce, invoquer l'immunité à l'égard de toute demande en paiement des coûts imposés illégalement à la demanderesse par le pouvoir législatif du gouvernement fédéral, pour le motif que ce pouvoir législatif n'a accordé à la défendresse aucune affectation de crédits ni aucune autorisation en vue d'effectuer de tels paiements, le gouvernement fédéral pourrait alors accomplir ce que la Constitution lui interdit de faire: c'est-à-dire imposer une charge financière à la municipalité demanderesse pour l'entretien des jeunes délinquants en vertu de la *Loi sur les jeunes délinquants*.

### (iii) Jonction des principes

e 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 défendresse 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 défendresse 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 dûment adoptée par le Parlement, en ce qui concerne la partie demanderesse et la partie défendresse, 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 défendresse.

i Il me semble que le versement d'une telle somme par le pouvoir exécutif du gouvernement ne pose aucun problème insurmontable, malgré le fait que le Parlement n'a procédé à aucune affectation précise de crédits pour l'application de cet aspect de la *Loi sur les jeunes délinquants*. La responsabilité de la Couronne découle ici des principes généraux du droit et de l'*equity* et elle est prévue

*Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, in subsection 57(3):

57. ...

(3) There shall be paid out of the Consolidated Revenue Fund any money or costs awarded to any person against the Crown in any proceedings in the Court.

This provides adequate authority for the payment of the sum in question. See *R. v. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 F.C. 159 (C.A.), at page 165, note 10.

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.

(iv) Invalidity of Disposition Orders

Counsel for the defendant contended that the plaintiff had in effect made payments unnecessarily under orders which, while purportedly made under subsection 20(2) were not in accordance with the requirements prescribed in subsection 20(1) for orders for the disposition of juveniles found to be delinquent. According to him, the validity of an order issued under subsection 20(2) depended on its compliance with the criteria for such orders as were prescribed in subsection 20(1). It is true that, as set out in paragraphs 9 and 10 of the agreed statement of facts quoted above, the plaintiff successfully challenged certain of the orders for failure to comply with subsection 20(1). It may be that many of the other orders were not within the terms of subsection 20(1) and could also have been challenged for that reason, but it is

par le paragraphe 57(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10 que:

57. ...

(3) Les sommes d'argent ou dépens adjugés à une personne contre la Couronne, dans toutes procédures devant la Cour, doivent être prélevés sur le Fonds du revenu consolidé.

Cette disposition autorise clairement le versement de la somme en question. Voir *R. c. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 C.F. 159 (C.A.), à la page 165, note 10.

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'admets 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.

(iv) Invalidité des ordonnances décidant du sort des jeunes délinquants

L'avocat de la défenderesse a soutenu que la demanderesse avait en fait effectué des paiements inutilement en exécutant des ordonnances qui, même si elles sont censées avoir été rendues en application du paragraphe 20(2), ne respectaient pas les conditions prévues au paragraphe 20(1) pour les ordonnances décidant du sort des jeunes jugés délinquants. À son avis, une ordonnance rendue en application du paragraphe 20(2) devait, pour être valide, respecter les critères prévus au paragraphe 20(1) pour de telles ordonnances. Il est vrai que, suivant les paragraphes 9 et 10 de l'exposé conjoint des faits cités ci-dessus, la demanderesse a contesté avec succès certaines des ordonnances parce que celles-ci n'étaient pas conformes au paragraphe 20(1). Il est possible que de nombreuses autres ordonnances n'aient pas respecté les

not for me to determine that question in a collateral proceeding such as this. Nor do I think compliance or non-compliance with subsection 20(1) is relevant to the present claim by the plaintiff. For there to be practical compulsion to pay, as I have found existed in this case, it is not pertinent that the plaintiff might ultimately have resisted such compulsion successfully: see *North v. Walthamstow Urban Council* (1898), 67 L.J.Q.B. 972. It is no doubt for this reason that the courts have frequently insisted that all that is required, in establishing a claim for restitution, is to show that the payment was made under "practical" compulsion: see, e.g., *Eadie, supra*. Further, while compliance with the criteria of subsection 20(1) would determine the validity of the orders in so far as the placement and supervision of the juvenile delinquent was concerned, it was subsection 20(2) which implicated the municipality in the matter. The immediate cause of the unlawful impositions on the municipality was the latter subsection and it was in the mistaken belief as to its validity that the municipality paid out the sums in question. The municipality cannot be viewed as a volunteer in making payments pursuant to that subsection even if the orders might have been challengeable on other bases. The municipality was obliged to treat those orders as valid until they had been successfully attacked on some ground. The municipality launched that attack in 1977 with respect to subsection 20(2) but did not succeed until it raised the matter again in the *MacKenzie* case, as described in paragraphs 11 and 12 of the agreed statement of facts *supra*.

#### (v) Limitation Periods

By virtue of section 38 of the *Federal Court Act*, the question of limitation periods is governed by the law of Ontario where the cause of action arose.

The defendant pleaded prescription, invoking the *Limitations Act*, R.S.O. 1980, c. 240, s. 45, and the *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 406, s. 11. It also pleaded, for reasons

termes du paragraphe 20(1) et eussent également pu être contestées pour cette raison, mais il ne m'appartient pas de trancher cette question dans une action incidente comme en l'espèce. Je ne crois pas non plus que la conformité ou la non-conformité au paragraphe 20(1) ait quelque chose à voir avec la présente demande. Pour qu'il y ait véritablement contrainte ou obligation de payer, comme c'était le cas en l'espèce, il n'y a pas lieu de se demander si la demanderesse aurait pu réussir à résister à une telle contrainte: voir *North v. Walthamstow Urban Council* (1898), 67 L.J.Q.B. 972. Il n'y a pas de doute que les tribunaux ont souvent insisté pour cette raison sur le fait que dans une demande de restitution il suffit de prouver que le paiement a été effectué sous une contrainte «véritable»: voir, par exemple, l'arrêt *Eadie*, précité. En outre, bien que ce soit la conformité avec les critères du paragraphe 20(1) qui détermine la validité des ordonnances en ce qui concerne le placement et la surveillance des jeunes délinquants, c'est le paragraphe 20(2) qui a été invoqué contre la municipalité dans cette affaire et qui est la cause immédiate des obligations imposées injustement à cette dernière; et c'est parce qu'elle a cru à tort que ce paragraphe était valide que la municipalité a versé les sommes en question. On ne peut pas en déduire que la municipalité a agi délibérément en effectuant les versements en application de ce paragraphe même si les ordonnances auraient pu être contestables pour d'autres motifs. La municipalité était tenue de considérer ces ordonnances comme valides jusqu'à ce que qu'elle ait réussi à les faire annuler pour une raison quelconque. Elle a amorcé ce processus en 1977 en contestant le paragraphe 20(2) mais n'a obtenu gain de cause que lorsqu'elle a soulevé la question de nouveau dans l'affaire *MacKenzie*, ainsi qu'il est mentionné aux paragraphes 11 et 12 de l'exposé conjoint des faits cités ci-dessus.

#### (v) Délais de prescription

En vertu de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la question des délais de prescription est régie par la loi de l'Ontario, là où la cause d'action a pris naissance.

La défenderesse a plaidé la prescription en invoquant l'article 45 de la *Limitations Act*, R.S.O. 1980, chap. 240, et l'article 11 de la *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1980, chap.

which were not explained nor are they apparent, the *Judicature Act*, R.S.O. 1980, c. 223. In respect of the first statute the defendant argued that the case came within paragraph 45(1)(g) of the Act, being an action "upon the case" which must be commenced "within six years after the cause of action arose". As for section 11 of the *Public Authorities Protection Act*, it provides that an action

11.—(1) ... against any person for an act done in pursuance or execution or intended execution of any statutory or other public duty or authority, or in respect of any alleged neglect or default in the execution of any such duty or authority ...

must be commenced "within six months next after the cause of action arose". In my view this is not such an action: the defendant is not being sued for acts done or not done through neglect or default in the execution of a duty under a statute or otherwise. Neither a statute nor general principles of law obliged it to act differently in respect of the plaintiff. Instead, it is being sued on an obligation which now arises as a result of the actions of others.

The plaintiff argues that the *Limitations Act* does not apply because this is an action for equitable relief which is nowhere referred to in section 45 of that Act. It contends instead that only the equitable doctrine of laches applies, a much more elastic concept. Further, it contends that the cause of action did not arise until the decision of the Supreme Court of Canada on July 22, 1982 in the *MacKenzie* case, *supra* holding that subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* is invalid. The present action for recovery of monies paid by the plaintiff in compliance with the invalid law was commenced on January 18, 1983 less than six months after that judgment.

Plaintiff argues that it could not have known until that judgment that it had paid the money under a mistake of law and the cause of action did not arise until that time. It is therefore entitled to

406. Elle a également invoqué, pour des raisons qui n'ont pas été expliquées et qui ne sont pas évidentes, la *Judicature Act*, R.S.O. 1980, chap. 223. En ce qui concerne la première de ces lois, la défenderesse a soutenu que l'affaire était visée par l'alinéa 45(1)g) de la Loi, car c'est une action dite «upon the case» qui doit être intentée [TRADUCTION] «dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance». Quant à l'article 11 de la *Public Authorities Protection Act*, il prévoit qu'une action

[TRADUCTION] 11.—(1) ... contre une personne qui a commis un acte en exécution d'une obligation prévue par la loi ou de toute autre obligation d'ordre public, ou en vue d'exécuter une telle obligation, ou qui aurait commis une négligence ou une omission dans l'exécution de toute obligation de ce genre ...

doit être intentée [TRADUCTION] «dans les six mois de la date où la cause d'action a pris naissance». À mon avis, il ne s'agit pas d'une action de ce genre en l'espèce: la défenderesse n'est pas poursuivie en raison d'actes commis ou omis par négligence dans l'exécution d'une obligation imposée par la loi ou autrement. Ni la loi ni les principes généraux du droit ne l'obligeaient à agir différemment à l'égard de la demanderesse. C'est plutôt en raison d'une obligation qui découle des actes accomplis par d'autres qu'elle est poursuivie.

La demanderesse soutient que la *Limitations Act* ne s'applique pas parce qu'il s'agit d'une action qui a été intentée en vue d'obtenir un redressement fondé sur l'*equity* et qui n'est mentionnée nulle part à l'article 45 de cette loi. Elle prétend plutôt que seule s'applique la doctrine du manque de diligence (*laches*), reconnue en *equity*, qui est une notion beaucoup plus large. Elle soutient également que la cause d'action n'a pris naissance qu'une fois rendue la décision de la Cour suprême du Canada en date du 22 juillet 1982 dans l'affaire *MacKenzie*, précitée, où il a été jugé que le paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* est invalide. La présente action en recouvrement des sommes d'argent versées par la demanderesse en conformité avec cette loi invalide a été intentée le 18 janvier 1983, soit moins de six mois après la date de ce jugement.

La demanderesse prétend qu'elle ne pouvait pas savoir, avant le prononcé de ce jugement, qu'elle avait versé les sommes d'argent à la suite d'une erreur de droit, et la cause d'action n'a pris nais-

claim for all monies paid between 1974 and 1982 pursuant to orders made under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*. The defendant, of course, contends that if the plaintiff is entitled to recover anything, it can at best only recover such amounts as were paid during the period of six years immediately preceding the commencement of this action, which would mean that payments made prior to January 18, 1977 would not be recoverable.

In my view the cause of action did not arise until the decision of the Supreme Court of Canada on July 22, 1982 holding subsection 20(2) to be invalid. It was only then that any of the parties were certain that the plaintiff had been compelled to make payments which it was not constitutionally obliged to make. Only then could the cause of action be said to have arisen. I believe that this is the position which is the most consistent with the judgment of the majority of judges in *Deglman v. Constantineau, supra*, at page 736. After emphasizing that recovery was not based on contract, Cartwright J. held that the obligation which the law imposed on the deceased's administrator to pay the deceased's nephew a sum of money in lieu of the property which she had promised to devise to him did not arise until the deceased died intestate. Until that time the nephew had no reason to doubt that she would make the promised provision in her will. Therefore the cause of action did not accrue until the death of the deceased intestate. See also the *White* case, *supra*, at page 252; *Fridman and McLeod, supra*, at pages 600-602. Similarly, in the present case it was not until the decision of the Supreme Court on July 22, 1982 that the plaintiff knew that it had expended money when it had no legal obligation to do so, and it was then that a right to recoupment or restitution arose.

It is interesting to note that in the case of *Carleton v. Ottawa, supra*, the case closest to the present one for these purposes and also involving

sance qu'à ce moment. Elle a donc le droit de réclamer toutes les sommes versées entre 1974 et 1982 en exécution des ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*. La défenderesse soutient, naturellement, que, si la demanderesse a le droit de recouvrer une quelconque somme, elle ne peut tout au plus que recouvrer les montants qui ont été versés au cours de la période de six ans qui a précédé immédiatement le début de la présente action, ce qui voudrait dire que les paiements effectués avant le 18 janvier 1977 ne pourraient pas être recouverts.

À mon avis, la cause d'action n'a pris naissance qu'une fois rendue la décision de la Cour suprême du Canada en date du 22 juillet 1982, où il a été jugé que le paragraphe 20(2) est invalide. Ce n'est qu'à ce moment-là que toutes les parties étaient certaines que la demanderesse avait été contrainte d'effectuer des paiements, obligation qui n'était pas prévue dans la Constitution. C'est seulement à ce moment-là qu'on peut dire que la cause d'action a pris naissance. J'estime que c'est la position la plus compatible avec le jugement rendu à la majorité dans l'arrêt *Deglman v. Constantineau*, précité, à la page 736. Après avoir souligné que le recouvrement n'était pas fondé sur un contrat, le juge Cartwright a statué que l'obligation que la loi imposait à l'administrateur de la succession de verser au neveu de la défunte une somme d'argent au lieu du bien qu'elle avait promis de lui léguer n'a pris naissance que lorsque la défunte est décédée sans laisser de testament. Jusqu'à ce moment-là, le neveu n'avait aucune raison de douter qu'elle ne fasse pas dans son testament le legs promis. Donc, la cause d'action n'a existé qu'à compter du moment où la tante est décédée sans testament. Voir également l'affaire *White*, précitée, à la page 252; *Fridman et McLeod*, ouvrage précité, aux pages 600 à 602. De même, en l'espèce, ce n'est qu'au moment où la décision de la Cour suprême a été rendue le 22 juillet 1982 que la demanderesse a su qu'elle avait dépensé de l'argent sans y être obligée par la loi, et c'est alors que le droit au dédommagement ou à la restitution a pris naissance.

Il est intéressant de noter que, dans l'arrêt *Carleton c. Ottawa*, précité, qui se rapproche le plus de l'espèce en raison des fins recherchées et égale-

the law of Ontario as to the relevant limitation period, no mention was made in any of the reported decisions of the claim being in any way statute-barred. In that case payment was ordered in respect of sums paid up by the plaintiff for a period of more than twelve years prior to commencement of the action. In the *Nepean* case, *supra*, the plaintiff conceded that the *Limitations Act* applied so as to limit its claim to the six years preceding issue of the writ. It therefore equally conceded that the cause of action arose at the time payment was made.

Concluding as I do that the cause of action here did not arise until July 22, 1982 it is of little importance which limitation period is applied to this claim since none will bar recovery of all the amounts claimed in this action. Even if the *Public Authorities Protection Act* were to apply, the action was commenced within six months after the cause of action arose so it would not constitute a bar. If paragraph 45(1)(g) of the *Limitations Act* applies, the action was commenced well within the six-year period permitted. I have in fact concluded that paragraph 45(1)(g) of the *Limitations Act* does apply to this action on the basis that it is "an action . . . upon the case". It is perhaps anomalous that we should today be required to resort to distinctions having their origin in the fourteenth century and their significance in the forms of action which Anglo-Canadian law purportedly abandoned over a century ago. But the wording of the Ontario statute obliges me to do so. An "action upon the case" should in the context of a modern statute be viewed somewhat as a residual category of action, which is indeed a role not inconsistent with its original development. As it developed, action on the case was not confined to torts but also was used for new claims such as *assumpsit*. See e.g. Plucknett, *A Concise History of the Common Law* (5th ed., 1956), at pages 372-373, 637-640. The result of finding this to be an action on the case would be to have the same limitation period apply to restitutionary actions, such as the present one, as would apply to actions for trespass, contract, debt or detinue (also covered by paragraph 45(1)(g) of the Ontario *Limitations Act*). The same policy which justifies the limitation period for these actions would appear to be equally

ment parce qu'on y invoque la législation ontarienne concernant la période de prescription en cause, aucune des décisions citées ne mentionne le fait que la demande était d'une façon ou de l'autre prescrite. Dans cette affaire, il a été ordonné de rembourser à la demanderesse des sommes versées pendant une période de plus de douze ans avant le début de l'action. Dans l'affaire *Nepean*, précitée, la demanderesse a admis que la *Limitations Act*, qui était la loi applicable, limitait sa demande aux six années précédant la signification du bref. Elle a donc également reconnu que la cause d'action a pris naissance au moment où le paiement avait été effectué.

Étant donné ma conclusion selon laquelle la cause d'action n'a pris naissance en l'espèce que le 22 juillet 1982, il importe peu de savoir quel délai de prescription s'applique à la présente demande, puisqu'aucune prescription n'empêchera le recouvrement de toutes les sommes réclamées dans la présente action. Même si la *Public Authorities Protection Act* devait s'appliquer, l'action a été intentée dans les six mois de la date où la cause d'action a pris naissance de sorte que cela ne constituerait pas une fin de non-recevoir. Si l'alinéa 45(1)(g) de la *Limitations Act* s'applique, l'action a bel et bien été intentée au cours de la période permise de six ans. J'ai de fait conclu que cet alinéa 45(1)(g) s'applique à la présente action pour le motif qu'il s'agit d'une action dite «upon the case». Il n'est peut-être pas normal que l'on doive aujourd'hui recourir à des distinctions dont l'origine remonte au 14<sup>e</sup> siècle et dont la signification apparaît dans les catégories d'actions que le droit anglo-canadien est censé avoir abandonnées depuis plus d'un siècle. Mais le libellé de la loi ontarienne m'y oblige. L'action dite «upon the case» devrait, dans le contexte d'une loi moderne, être considérée comme une catégorie d'actions résiduelle, ce qui constitue en fait un rôle qui n'est pas incompatible avec sa vocation première. À mesure qu'elle a évolué, l'action «on the case» n'a pas été limitée aux délits mais a également été utilisée dans le cas de nouvelles demandes telles que l'*assumpsit*. Voir, par exemple, Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, (5<sup>e</sup> éd., 1956), aux pages 372 et 373 et 637 à 640. Le fait de conclure qu'il s'agit en l'espèce d'une action «on the case» aurait pour effet d'appliquer aux actions en restitution, telle que la présente action, le même



relevant to restitutionary actions. See Fridman and McLeod, *supra*, at pages 597-602. There are many cases where limitation statutes have been applied to restitutionary actions (see e.g. *Maskell v. Horner*, [1915] 3 K.B. 106 (C.A.); *In re Diplock*, [1948] Ch. 465, affirmed [1951] A.C. 251 (H.L.)). In particular, such actions have on occasion been specifically held to be actions on the case: see *Salford (Mayor & c., of, Borough of) v. County Council of Lancashire* (1890), 25 Q.B.D. 384 (C.A.); *Green & Co. v. Cukier & Toronto Gen'l Trusts*, [1949] 4 D.L.R. 729 (Ont. C.A.). The latter case, being a decision of the Ontario Court of Appeal on the same statutory provision as is involved here, is particularly pertinent.

My conclusion that this is an action on the case and subject to a six-year limitation period does not entirely resolve the matter, however. Section 2 of the Ontario *Limitations Act* provides:

2. Nothing in this Act interferes with any rule of equity in refusing relief on the ground of acquiescence, or otherwise, to any person whose right to bring an action is not barred by virtue of this Act.

This appears to mean that even though an action is commenced within the limitation period prescribed in the statute, if it is equitable in nature it may be barred by the conduct of the plaintiff through, e.g. delay. Although at the trial of the *Nepean* case *supra* Craig J. seems to have assumed that the existence of a relevant limitation statute precluded a defence of laches (see (1979), 92 D.L.R. (3d) 481 (Ont. H.C.), at page 495) and Dickson J. in the Supreme Court accepted this view (see page 379), neither referred to section 2 of the *Limitations Act* as quoted above. It is likely that an action for recovery of money paid under mistake of law should be regarded as an equitable action subject to equitable defences. If, however, there does remain a possible defence of laches here by

délat de prescription qu'aux actions fondées sur la violation du droit de «propriété», sur un contrat, sur une créance ou une détention illicite (qui sont également visées par l'alinéa 45(1)g) de la *Limitations Act* de l'Ontario). La politique qui justifie le délai de prescription dans le cas de ces actions semblerait également applicable aux actions en restitution. Voir l'ouvrage de Fridman et McLeod, précité, aux pages 597 à 602. Il existe de nombreux cas où des lois sur la prescription ont été appliquées à des actions en restitution (voir, par exemple, *Maskell v. Horner*, [1915] 3 K.B. 106 (C.A.); *In re Diplock*, [1948] Ch. 465, confirmé par [1951] A.C. 251 (H.L.)). De telles actions ont, à l'occasion, été jugées précisément comme des actions «on the case»: voir *Salford (Mayor & c., of, Borough of) v. County Council of Lancashire* (1890), 25 Q.B.D. 384 (C.A.); *Green & Co. v. Cukier & Toronto Gen'l Trusts*, [1949] 4 D.L.R. 729 (C.A. Ont.). La dernière affaire, qui est une décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario au sujet de la même disposition législative que celle dont il est question en l'espèce, est particulièrement pertinente.

Ma conclusion selon laquelle il s'agit d'une action «on the case» et assujettie à un délai de prescription de six ans ne règle toutefois pas la question entièrement. L'article 2 de la *Limitations Act* de l'Ontario prescrit:

[TRADUCTION] 2. La présente loi ne porte aucunement atteinte aux règles d'*equity* en refusant un redressement en raison d'un consentement, ou autrement, à toute personne dont le droit d'intenter une action n'est pas irrecevable en vertu de la présente loi.

Cela semble signifier que, même si une action fondée sur l'*equity* est intentée dans le délai prévu dans la loi, elle peut être irrecevable à cause de la conduite adoptée par le demandeur, ayant trait, par exemple, à son retard. Bien que, à l'instruction de l'affaire *Nepean*, précitée, le juge Craig semble avoir supposé que l'existence d'une loi pertinente sur la prescription excluait le recours au moyen de défense fondé sur le manque de diligence (voir (1979), 92 D.L.R. (3d) 481 (H.C. Ont.), à la page 495) et que, en Cour suprême, le juge Dickson ait accepté cette opinion (voir la page 379), aucun d'entre eux ne s'est référé à l'article 2 de la *Limitations Act* mentionné ci-dessus. Une action en recouvrement d'une somme d'argent versée à la suite d'une erreur de droit devrait vraisemblable-

virtue of section 2, I find that there was no undue delay on the part of the plaintiff in bringing this action. Therefore laches cannot be successfully invoked by the defendant.

(vi) Entitlement to Recovery

The plaintiff is therefore entitled to be paid by the defendant the sum of \$1,166,814.22 representing the net amount expended by the plaintiff pursuant to invalid orders made under subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*.

(vii) Interest

The plaintiff in its statement of claim asks for interest which I take to refer to pre-judgment interest on the sums paid out by it under the invalid federal law. I am unable to award such interest because of the provisions of section 35 of the *Federal Court Act* which states:

35. In adjudicating upon any claim against the Crown, the Court shall not allow interest on any sum of money that the Court considers to be due to the claimant, in the absence of any contract stipulating for payment of such interest or of a statute providing in such a case for the payment of interest by the Crown.

There is no contract providing for the payment of interest in the present case. Nor does there appear to be any relevant statute; the claim, as I have held, does not arise under the *Crown Liability Act* which might, were it applicable, apply by reference the law of Ontario on this subject.

(viii) Costs

The plaintiff is entitled to its costs.

ment être considérée comme une action reconnue en *equity* et assujettie aux moyens de défense reconnus en *equity*. Si cependant il reste possible de recourir en l'espèce au moyen de défense fondé sur le manque de diligence en vertu de l'article 2,

<sup>a</sup> je conclus que la demanderesse n'a pas attendu trop longtemps pour intenter son action. La défenderesse ne peut donc pas invoquer avec succès le manque de diligence.

<sup>b</sup> (vi) Droit au recouvrement

La demanderesse a donc le droit de recouvrer de la défenderesse la somme de 1 166 814,22 \$ qui représente le montant net dépensé par la demanderesse en exécution des ordonnances invalides rendues en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*.

(vii) Intérêts

<sup>d</sup> Dans sa déclaration, la demanderesse réclame des intérêts que je considère comme des intérêts ayant couru avant le jugement sur les sommes qu'elle a versées en application de la loi fédérale invalide. Je ne puis accorder de tels intérêts en raison des dispositions de l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui prévoient:

<sup>e</sup> 35. Lorsqu'elle statue sur une demande contre la Couronne, la Cour n'accorde d'intérêt sur aucune somme qu'elle estime être due au demandeur, à moins qu'il n'existe un contrat stipulant le paiement d'un tel intérêt ou une loi prévoyant, en pareil cas, le paiement d'intérêt par la Couronne.

Il n'existe aucun contrat stipulant le paiement d'un tel intérêt dans la présente affaire. Il ne semble pas non plus y avoir une loi à cet effet; la demande, ainsi que j'ai statué, n'est pas fondée sur la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* qui pourrait, si elle était applicable, renvoyer à la loi ontarienne sur le sujet.

<sup>h</sup> (viii) Dépens

La demanderesse a droit à ses dépens.