

A-787-86

A-787-86

**Her Majesty the Queen in Right of Canada**  
*Appellant (Defendant)*

v.

**Regional Municipality of Peel Respondent (Plaintiff)**

INDEXED AS: PEEL (REGIONAL MUNICIPALITY) v. CANADA

Court of Appeal, Mahoney, MacGuigan and Desjardins JJ.—Toronto, November 14; Ottawa, December 19, 1988.

*Constitutional law — Fundamental constitutional principles — Payments made by municipality in compliance with court orders under s. 20(2) Juvenile Delinquents Act — S. 20(2) invalid — Trial Judge finding constitutional principle to effect executive under no obligation to make expenditure in absence of appropriation but principle to be applied in context of federal system and, in light of principle of redress for unjust enrichment, unfair plaintiff bear costs — Trial Judge ignoring requirement defendant have legal liability to pay before granting redress for unjust enrichment — Constitutional principle that no federal liability to pay costs of administration of federal laws — Federal Government's obligation re: delinquents of political nature only.*

*Restitution — Payments made by municipality in compliance with court orders under s. 20(2) Juvenile Delinquents Act — S. 20(2) ultra vires Parliament — Trial Judge finding payments recoverable as principles of federal system of government and of redress for unjust enrichment combined to entitle municipality to reimbursement — Trial decision disregarding requirement defendant be legally liable to make payments before granting redress for unjust enrichment — Court cannot extend principles of restitution as between public authorities so as to render Crown liable for ultra vires law.*

This was an appeal against a decision of the Trial Division holding that the respondent was entitled to full recovery of monies paid 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 Supreme Court of Canada found the provision to be *ultra vires* to the extent that it purported to impose obligations on municipalities. The Trial Judge found that the payments had been made in compliance with an invalid law and that, as between the two parties involved, it would be unjust for the plaintiff to bear those costs.

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada (appellante) (défenderesse)**

a c.

**La municipalité régionale de Peel (intimée) (demanderesse)**

RÉPERTORIÉ: PEEL (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c. CANADA

b

Cour d'appel, juges Mahoney, MacGuigan et Desjardins—Toronto, 14 novembre; Ottawa, 19 décembre 1988.

*Droit constitutionnel — Principes constitutionnels fondamentaux — Sommes versées par une municipalité en conformité avec des ordonnances judiciaires rendues en application de l'art. 20(2) de la Loi sur les jeunes délinquants — L'art. 20(2) n'est pas valide — Le juge de première instance a conclu que, selon un principe constitutionnel, le pouvoir exécutif n'était pas tenu d'engager des frais en l'absence d'une affectation de crédits mais que ce principe devait être appliqué dans le cadre d'un système fédéral et que, compte tenu du principe de la réparation en cas d'enrichissement sans cause, il ne serait pas juste que la demanderesse supporte les frais — Le juge de première instance n'a pas tenu compte de ce que la défenderesse devait avoir une obligation légale de payer, avant qu'il n'accorde réparation pour enrichissement sans cause — Il existe un principe constitutionnel selon lequel le gouvernement fédéral n'est pas tenu de payer les frais d'application de ses lois — L'obligation du gouvernement fédéral relativement aux délinquants est uniquement de nature politique.*

*Restitution — Sommes versées par une municipalité en conformité avec des ordonnances judiciaires rendues en application de l'art. 20(2) de la Loi sur les jeunes délinquants — Le Parlement a outrepassé ses pouvoirs en adoptant l'art. 20(2) — Le juge de première instance a conclu que les sommes versées étaient recouvrables car les principes du système de gouvernement fédéral et de la réparation en cas d'enrichissement sans cause se conjugaient pour accorder à la municipalité le droit d'être remboursée — Dans sa décision, le juge de première instance n'a pas tenu compte de ce que la défenderesse devait avoir l'obligation légale d'effectuer les versements, avant qu'il n'accorde réparation pour enrichissement sans cause — La Cour ne peut pas étendre les principes de la restitution aux autorités publiques de façon à rendre la Couronne responsable d'une loi inconstitutionnelle.*

Il s'agit d'un appel formé contre une décision par laquelle la Division de première instance a jugé que l'intimée avait droit au plein recouvrement des sommes d'argent versées pour l'entretien de jeunes délinquants en conformité avec des ordonnances rendues par la Cour provinciale de l'Ontario en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*. La Cour suprême du Canada a trouvé la disposition inconstitutionnelle dans la mesure où elle était censée imposer des obligations aux municipalités. Le juge de première instance a conclu que les sommes avaient été versées en conformité avec une loi invalide et que, en ce qui concerne les deux parties en question, il ne serait pas juste que ces frais soient supportés par la demanderesse.

*Held* (Mahoney J. dissenting): the appeal should be allowed.

*Per* MacGuigan J.: The Trial Judge's decision ignores the requirement that the appellant has a legal liability to make the payments before granting redress for unjust enrichment. In a federal context, constitutional principles do not establish a federal liability to pay for the administration of its laws. Furthermore, the federal government cannot be said to have received a direct financial benefit from the municipality's expenditures. Although the federal government was the initiating cause of the expenditures, its obligation in this matter was only political in nature.

*Per* Desjardins J. (concurring): The Court's traditional power to nullify *ultra vires* legislation did not permit extending the principles of restitution as between public authorities so as to render liable the Crown for legislation which a legislature lacked authority to adopt.

*Per* Mahoney J. (dissenting): The British constitutional principle that the Crown is not required to pay for the administration of its laws in the absence of an appropriation, while appropriate in a unitary state, must be adapted to the demands of the Canadian federal constitution. The fundamental issue is the effective enforcement of the constitution. It is not erroneous to require the federal government to bear the costs of maintaining juvenile delinquents regardless of whether that government had any legal liability for such expenses.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28-29 Vict., c. 63. *f*
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) s. 52(1).
- Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3, s. 20(1),(2).
- Statute of Westminster, 1931*, 22 Geo. V., c. 4 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 26], s. 7(1). *g*
- The Proceedings against the Crown Act*, R.S.S. 1965, c. 87, s. 5(7).
- Young Offenders Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192; [1960] 1 All E.R. 177 (C.A.); *Eadie v. The Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; 63 D.L.R. (2d) 561. *i*

##### REVERSED:

*Peel (Regional Municipality) v. Canada*, [1987] 3 F.C. 103 (T.D.). *j*

##### DISTINGUISHED:

*Arrêt* (le juge Mahoney dissident): l'appel devrait être accueilli.

Le juge MacGuigan: La décision du juge de première instance ne tient pas compte de ce que l'appelante devait avoir l'obligation légale d'effectuer les paiements, avant qu'il n'accorde réparation pour enrichissement sans cause. Dans un cadre fédéral, les principes constitutionnels ne créent pas pour le gouvernement fédéral l'obligation de payer les frais d'application de ses lois. De plus, on ne peut pas dire que le gouvernement fédéral ait retiré un avantage financier direct des frais engagés par la municipalité. Bien que le gouvernement fédéral ait été à l'origine de ces frais, il ne s'agissait pour lui que d'une responsabilité de nature politique. *a*

Le juge Desjardins (motifs concourants): Le pouvoir, exercé traditionnellement par la Cour, d'annuler les lois inconstitutionnelles ne lui permettait pas d'étendre les principes de la restitution aux autorités publiques de façon à rendre la Couronne responsable d'une loi qu'une législature n'avait pas le pouvoir d'adopter. *b*

Le juge Mahoney (dissident): Le principe constitutionnel anglais selon lequel la Couronne n'est pas tenue de payer les frais d'application de ses lois en l'absence d'une affectation de crédits convient bien à un pays unitaire, mais il doit être adapté aux exigences de la constitution fédérale du Canada. L'affaire porte principalement sur l'application effective de la constitution. Il n'y a aucune erreur à exiger que le gouvernement fédéral supporte les frais d'entretien de jeunes délinquants sans regarder si le gouvernement avait une quelconque obligation légale d'acquitter ces frais. *c*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28-29 Vict., chap. 63.
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52(1).
- Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 110.
- Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3, art. 20(1),(2).
- Statut de Westminster de 1931*, 22 Geo. V, chap. 4 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 26], art. 7(1). *d*
- The Proceedings against the Crown Act*, R.S.S. 1965, chap. 87, art. 5(7). *e*

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192; [1960] 1 All E.R. 177 (C.A.); *Eadie v. The Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; 63 D.L.R. (2d) 561. *h*

##### DÉCISION RENVERSÉE:

*Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, [1987] 3 C.F. 103 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] S.C.R. 642; *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576; *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326; 44 D.L.R. (2d) 179; *Air Can. v. B.C. (Govt.)*, [1986] 5 W.W.R. 385 (B.C.C.A.).

*B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] R.C.S. 642; *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576; *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326; 44 D.L.R. (2d) 179; *Air Can. v. B.C. (Govt.)*, [1986] 5 W.W.R. 385 (C.A.C.-B.).

## CONSIDERED:

*Reference re liability of province of Nova Scotia for expenses incurred in calling out troops in aid of the civil power in Cape Breton*, [1930] S.C.R. 554; [1930] 4 D.L.R. 82; *Peel (Regional Municipality) v. Ontario* (1988), 64 O.R. (2d) 298 (H.C.); *Moses v. Macferlan* (1760), 97 E.R. 676; 2 Burr. 1005 (K.B.); *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.); *Hydro Electric Commission of Nepean v. Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347; 132 D.L.R. (3d) 193.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Reference re liability of province of Nova Scotia for expenses incurred in calling out troops in aid of the civil power in Cape Breton*, [1930] R.C.S. 554; [1930] 4 D.L.R. 82; *Peel (Regional Municipality) v. Ontario* (1988), 64 O.R. (2d) 298 (H.C.); *Moses v. Macferlan* (1760), 97 E.R. 676; 2 Burr. 1005 (K.B.); *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.); *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347; 132 D.L.R. (3d) 193.

## REFERRED TO:

*Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9; 139 D.L.R. (3d) 14; *Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (Ont. H.C.); aff'd (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (Ont. C.A.); aff'd, sub nom. *Attorney General for Ontario et al. v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1; *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (July 10, 1978) (Ont. H.C.), unreported; aff'd (1980), 113 D.L.R. (3d) 350 (Ont. C.A.); *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; [1936] 3 All E.R. 696 (C.A.); *Deglan v. Constantineau*, [1954] S.C.R. 725; [1954] 3 D.L.R. 785; *Reading v. Attorney-General*, [1951] A.C. 507 (H.L.); *Pettitt v. Pettitt*, [1970] A.C. 777 (H.L.); *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] S.C.R. 663; 52 D.L.R. (2d) 220; *More (James) & Sons Ltd. v. University of Ottawa* (1974), 49 D.L.R. (3d) 666 (Ont. H.C.); *Pettkus v. Becker*, [1980] 2 S.C.R. 834; 117 D.L.R. (3d) 257; *Sorochan v. Sorochan*, [1986] 2 S.C.R. 38; 2 R.F.L. (3d) 225; *Adoption Act, of Ontario, Reference re authority to perform functions vested by*, [1938] S.C.R. 398; *Re Family Relations Act*, [1982] 1 S.C.R. 62; *Turigan et al. v. Alberta* (1988), 90 A.R. 118 (C.A.); *Attorney General of British Columbia v. Smith*, [1967] S.C.R. 702; *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.C.S. 9; 139 D.L.R. (3d) 14; *Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (H.C. Ont.); confirmé, par (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (C.A. Ont.); confirmé sous l'intitulé *Procureur général de l'Ontario et autre c. Municipalité régionale de Peel*, par [1979] 2 R.C.S. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1; *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (10 juillet 1978) (H.C. Ont.), non publié; confirmé par (1980), 113 D.L.R. (3d) 350 (C.A. Ont.); *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; [1936] 3 All E.R. 696 (C.A.); *Deglan v. Constantineau*, [1954] R.C.S. 725; [1954] 3 D.L.R. 785; *Reading v. Attorney-General*, [1951] A.C. 507 (H.L.); *Pettitt v. Pettitt*, [1970] A.C. 777 (H.L.); *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] R.C.S. 663; 52 D.L.R. (2d) 220; *More (James) & Sons Ltd. v. University of Ottawa* (1974), 49 D.L.R. (3d) 666 (H.C. Ont.); *Pettkus c. Becker*, [1980] 2 R.C.S. 834; 117 D.L.R. (3d) 257; *Sorochan c. Sorochan*, [1986] 2 R.C.S. 38; 2 R.F.L. (3d) 225; *Adoption Act, of Ontario, Reference re authority to perform functions vested by*, [1938] R.C.S. 398; *Renvoi: Family Relations Act*, [1982] 1 R.C.S. 62; *Turigan et al. v. Alberta* (1988), 90 A.R. 118 (C.A.); *Attorney General of British Columbia v. Smith*, [1967] R.C.S. 702; *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autre*, [1985] 1 R.C.S. 295.

## AUTHORS CITED

McCamus, John D. "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.  
Collins, Ronald D. "Restitution from Government Officials" (1984), 29 *McGill L.J.* 407.  
Gautreau, Q.C., J. R. Maurice "Developments in the Law of Restitution" (1985), 5 *Advocates' Q.* 419.  
Fridman, G.H.L. and McLeod, James G., *Restitution*, Toronto: Carswell, 1982.

## DOCTRINE

McCamus, John D. "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.  
Collins, Ronald D. "Restitution from Government Officials" (1984), 29 *McGill L.J.* 407.  
Gautreau, Q.C., J. R. Maurice "Developments in the Law of Restitution" (1985), 5 *Advocates' Q.* 419.  
Fridman, G.H.L. et McLeod, James G., *Restitution*, Toronto: Carswell, 1982.

Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1977.  
Chevrette, François and Marx, Herbert, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1982.

## COUNSEL:

*Paul J. Evraire* for appellant (defendant).  
*J. E. Sexton, Q.C.* and *B. G. Morgan* for respondent (plaintiff).

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant (defendant).  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, for respondent (plaintiff).

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

MAHONEY J. (*dissenting*): This is an appeal from a judgment of the Trial Division, [1987] 3 F.C. 103, which held the respondent municipality entitled to recover from Canada \$1,166,814.22, and costs. That is the net amount it had paid to third parties in compliance with court orders made on authority of subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3. Subsection 20(2) was held to be *ultra vires* to the extent it purported to impose obligations on municipalities. *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9; 139 D.L.R. (3d) 14.

I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of my colleagues herein and find myself in respectful disagreement. In my view, it was open to the learned Trial Judge to conclude [at page 121] that "as between the [municipality] and [Canada], it would be unjust that the [municipality] ultimately bear those costs rather than [Canada]" and, having so concluded, to render the judgment he did.

I am content to adopt the reasons for judgment below. The constitutional principle developed in Great Britain, a unitary state, is that, absent Parliamentary appropriation, there is no legal obligation on the Crown to pay for the administration of

Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1977.  
Chevrette, François et Marx, Herbert, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1982.

## AVOCATS:

*Paul J. Evraire* pour l'appelante (défenderesse).  
*J. E. Sexton, c.r.* et *B. G. Morgan* pour l'intimée (demanderesse).

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante (défenderesse).  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Toronto, pour l'intimée (demanderesse).

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

LE JUGE MAHONEY (*dissident*): Il s'agit d'un appel formé contre un jugement rendu en Division de première instance, [1987] 3 C.F. 103, qui a statué que la municipalité intimée avait le droit de recouvrer du Canada la somme de 1 166 814,22 \$ et les dépens. C'est le montant net qu'elle avait versé à des tiers en conformité avec des ordonnances judiciaires rendues en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3. Le paragraphe 20(2) a été jugé inconstitutionnel dans la mesure où il était censé imposer des obligations aux municipalités, *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.S.C. 9; 139 D.L.R. (3d) 14.

J'ai eu l'avantage de prendre connaissance du premier jet des motifs de jugement de mes collègues en l'espèce et je me trouve respectueusement en désaccord avec eux. À mon avis, le juge de première instance aurait pu conclure que [à la page 121], «en ce qui concerne la [municipalité] et [le Canada], il ne serait pas juste que ces frais soient supportés en fin de compte par la [municipalité] et ils devraient être à la charge du [Canada]» et, à la suite de cette conclusion, rendre le jugement qu'il a rendu.

Je me borne à adopter les motifs de jugement ci-dessous. Selon le principe constitutionnel élaboré en Grande-Bretagne, qui est un pays unitaire, en l'absence d'affectation de crédits par le Parlement, la Couronne n'est pas tenue par la loi de

laws enacted by Parliament. I agree with the learned Trial Judge that principle must be adapted in Canada to the demands of our federal constitution. As he said, at page 121:

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*.

In my respectful opinion, the fundamental issue in this case is the effective enforcement of the Constitution of Canada—"the supreme law of Canada". I do not see that as susceptible of *ex gratia* resolution. Principles of restitution founded on unjust enrichment may have at most analogous application. I see no error in requiring that Canada bear the cost regardless of whether Canada would have had any legal liability to pay the obligation had Parliament not, unconstitutionally, imposed it on the municipality in a fashion it could not avoid.

Ontario is not amenable to this court's jurisdiction. The learned Trial Judge was not called upon to consider whether it, rather than Canada, was liable to the municipality. The parallel claims against Canada and Ontario can be considered together only by the Supreme Court of Canada. Other courts considering the claims should, in my view, give full credit to the assurance that double compensation is not being sought.

I would dismiss the appeal with costs. Further stay of execution of its judgment should be sought in the Trial Division.

a payer les frais d'application des lois adoptées par le Parlement. Je suis d'accord avec le juge de première instance pour dire que ce principe doit être adapté au Canada aux exigences de notre constitution fédérale. Ainsi qu'il l'a dit, à la page 121:

b 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 défenderesse 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*.

d À mon humble avis, la présente affaire porte principalement sur l'application effective de la Constitution du Canada—"la loi suprême du Canada". Je ne conçois pas que cela puisse faire l'objet d'une décision de bonne grâce. Les principes de la restitution fondée sur l'enrichissement sans cause peuvent avoir tout au plus une application analogue. Je ne perçois aucune erreur à exiger que le Canada supporte les frais sans regarder si le Canada aurait été tenu légalement de s'acquitter de l'obligation si le Parlement ne l'avait pas, inconstitutionnellement, imposée à la municipalité d'une manière qu'elle ne pouvait pas éviter.

e L'Ontario n'est pas assujettie à la compétence de notre cour. Le juge de première instance n'a pas été invité à examiner si cette province, plus que le Canada, était redevable à la municipalité. Les réclamations faites simultanément à l'encontre du Canada et de l'Ontario ne pourraient être examinées ensemble que par la Cour suprême du Canada. Le fait que d'autres tribunaux prennent les réclamations en considération donnerait plein crédit, à mon avis, à la conviction qu'on ne tente pas d'obtenir une double indemnisation.

i Je rejetterais l'appel avec dépens. Un sursis supplémentaire à l'exécution de son jugement devrait être demandé en Division de première instance.

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

MACGUIGAN J.: This is an appeal from Strayer J. in the Trial Division reported as *Peel (Regional Municipality) v. Canada*, [1987] 3 F.C. 103, in an action for recovery of money paid out by the respondent for the maintenance of juvenile delinquents in compliance with orders made by the Provincial Court of Ontario based on subsection 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act*, R.S.C. 1970, c. J-3 (the Act).<sup>1</sup> The action arises as a result of the decision of the Supreme Court of Canada in *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9; 139 D.L.R. (3d) 14 that that subsection is *ultra vires* Parliament.<sup>2</sup>

Subsection 20(1) of the Act authorized a Court to impose any of nine dispositions on a child found to be a juvenile delinquent, and subsection (2), which had been in the Act since 1908, provided as follows:

(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.

After citing *Reference re liability of province of Nova Scotia for expenses incurred in calling out troops in aid of the civil power in Cape Breton*, [1930] S.C.R. 554; [1930] 4 D.L.R. 82, in which

<sup>1</sup> The *Juvenile Delinquents Act* has now been replaced by the *Young Offenders Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110.

<sup>2</sup> The municipality had to go to the Supreme Court twice to get this constitutional interpretation: *Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (Ont. H.C.); aff'd (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (Ont. C.A.); aff'd [1979] 2 S.C.R. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1; *sub nom. Attorney General for Ontario and Viking Houses v. Regional Municipality of Peel* (1979), 104 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.); *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (July 10, 1978) (Ont. H.C.), unreported, aff'd (1980), 113 D.L.R. (3d) 350 (Ont. C.A.), and finally as above (S.C.C.).

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

LE JUGE MACGUIGAN: Il s'agit d'un appel formé contre un jugement rendu par le juge Strayer en Division de première instance et publié sous l'intitulé *Peel Municipalité régionale c. Canada*, [1987] 3 C.F. 103, dans une action en recouvrement d'une somme d'argent versée par l'intimée pour l'entretien de jeunes délinquants en conformité avec des ordonnances rendues par la Cour provinciale de l'Ontario en application du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, S.R.C. 1970, chap. J-3 (la Loi)<sup>1</sup>. L'action a pris naissance à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, [1982] 2 R.C.S. 9; 139 D.L.R. (3d) 14, selon laquelle ce paragraphe est inconstitutionnel<sup>2</sup>.

Le paragraphe 20(1) de la Loi autorisait un tribunal à imposer n'importe laquelle de neuf mesures lorsqu'il avait été jugé que l'enfant était un jeune délinquant, et le paragraphe (2), qui figurait dans la Loi depuis 1908, prévoyait ce qui suit:

(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.

Après avoir cité l'arrêt *Reference re liability of province of Nova Scotia for expenses incurred in calling out troops in aid of the civil power in Cape Breton*, [1930] R.C.S 554; [1930] 4 D.L.R. 82,

<sup>1</sup> La *Loi sur les jeunes délinquants* a été remplacée depuis par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 110.

<sup>2</sup> La municipalité a dû se rendre par deux fois jusqu'à la Cour suprême pour obtenir cette interprétation relativement à la Constitution: *Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (H.C. Ont.); confirmé par (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (C.A. Ont.); confirmé par [1979] 2 R.C.S. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1; 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.); *Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (10 juillet 1978) (H.C. Ont.) [non publié] confirmé en 1980 par 113 D.L.R. (3d) 350 (C.A. Ont.) et enfin comme il est mentionné ci-dessus (C.S.C.).

the Supreme Court had held that Parliament could not impose upon a province the duty to pay expenses incurred in connection with a requisition calling out the active militia in aid of the civil power, Martland J. for a unanimous Court wrote (at pages 22 S.C.R.; 24-25 D.L.R.):

If the Parliament of Canada cannot impose on a province a duty to pay expenses, without its consent, it is my view that likewise it cannot, without the interposition of the province, impose such a duty upon municipal institutions in the province, created by the province pursuant to s. 92(8) of that Act [the *Constitution Act, 1867*].

In my opinion the Parliament of Canada did not have the authority to enact s. 20(2), in so far as it is made applicable to municipalities. This is not legislation in relation to criminal law or criminal procedure, and it was not truly necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority in these fields. The provisions of s. 20(2), in so far as they relate to municipalities, constitute legislation which affects the civil rights of municipalities, which are, themselves, the creation of and subject to the legislative control of the provincial legislatures. Section 92(8) of the *Constitution Act, 1867* gave to the provinces the exclusive right to make laws in relation to "Municipal Institutions in the Province". The establishment of municipal institutions is effected by the provinces pursuant to this power. The effect of s. 20(2) is to alter the role of municipal institutions, not necessarily limited to financial matters but also with respect to their duty toward persons found within their boundaries. This is an indirect amendment to provincial legislation respecting municipalities. It could not be justified in the absence of a direct link with federal legislative power under s. 91(27). There is no direct link between the municipality "to which the child belongs" and the issue of the child's criminality. The obligation sought to be imposed on the municipality arises only after the criminal proceedings have been completed and sentence has been imposed.

The respondent was incorporated as a regional municipality in 1973 and commenced functioning on January 1, 1974. It seeks recovery of \$1,166,814.22<sup>3</sup> paid to group homes, institutions and individuals pursuant to subsection 20(2) orders between January 1, 1974, and approximately July 22, 1982, the date of the Supreme Court judgment of unconstitutionality.

<sup>3</sup> This was the net amount of expense after the deduction of subsidies from the Province of Ontario.

dans lequel la Cour suprême avait statué que le Parlement ne pouvait pas imposer à une province l'obligation de payer les frais imputables à une réquisition demandant à la milice active de prêter main-forte aux autorités civiles, le juge Martland a écrit au nom de tous les juges de la Cour, à la page 22 R.C.S. et aux pages 24 et 25 D.L.R.:

Si le Parlement du Canada ne peut imposer à une province une obligation de payer des dépenses sans qu'elle y consente, je suis d'avis qu'il ne peut pas plus, sans l'intervention de la province, imposer une obligation semblable aux institutions municipales que la province a créées conformément à l'art. 92(8) de cet Acte [la *Loi constitutionnelle de 1867*].

À mon avis, le Parlement du Canada n'avait pas le pouvoir d'adopter le par. 20(2) dans la mesure où il s'applique aux municipalités. Il ne s'agit pas d'une disposition relative au droit criminel ou à la procédure criminelle, et cette disposition n'est pas vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement dans ces domaines. Dans la mesure où elles se rapportent aux municipalités, les dispositions du par. 20(2) constituent un texte législatif qui touche aux droits civils des municipalités qui sont, elles-mêmes, créées par les législatures des provinces et assujetties au contrôle législatif de ces dernières. L'article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a donné aux provinces le droit exclusif de faire des lois relatives aux «institutions municipales dans la province». C'est conformément à ce pouvoir que les provinces créent des institutions municipales. Le paragraphe 20(2) a pour effet de modifier le rôle des institutions municipales, pas nécessairement quant aux seules questions financières mais également à l'égard de leurs obligations envers les personnes qui se trouvent sur leur territoire. C'est là une modification indirecte des lois provinciales relatives aux municipalités. Ce paragraphe n'est pas justifié en l'absence d'un lien direct avec le pouvoir législatif fédéral en vertu de l'art. 91(27). Il n'y a pas de lien direct entre la municipalité «à laquelle il [l'enfant] appartient» et la question de la criminalité de l'enfant. L'obligation que la Loi cherche à imposer à la municipalité se présente uniquement une fois les procédures criminelles complétées et la sentence imposée.

L'intimée a été constituée en municipalité régionale en 1973 et a commencé à fonctionner comme telle le 1<sup>er</sup> janvier 1974. Elle tente de recouvrer la somme de 1 166 814,22 \$<sup>3</sup> versée à des foyers collectifs, à des institutions et à des particuliers en conformité avec les ordonnances rendues en application du paragraphe 20(2), entre le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et le 22 juillet 1982 environ, date du jugement de la Cour suprême établissant l'inconstitutionnalité de ce paragraphe.

<sup>3</sup> C'était le montant net des frais après déduction des subventions accordées par la province d'Ontario.

The Trial Judge found as a fact that the respondent made these payments under compulsion, since failure to pay as ordered by the Court would have exposed it to contempt proceedings.

After considering the principles both of the Constitution and restitution, Strayer J. concluded (*supra*, at page 121):

It is at this point where the principles of the federal system of government and the principle of redress of 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.

The respondent has also succeeded at trial in an action for the recovery of the same \$1,166,814.22 against the Province of Ontario: *Peel (Regional Municipality) v. Ontario* (1988), 64 O.R. (2d) 298 (H.C.). Montgomery J. there commented (at page 299) on the duplication of actions:

Due to jurisdictional restrictions the action against the Federal Government had to proceed in Federal Court. It is unfortunate that under present legislation, it is necessary to go through two separate trial levels and two separate appellate levels before the question of the equities as between the two senior levels of government can be considered.

I have had the benefit of reading the Federal Court decision, at trial, of Mr. Justice Strayer, released November 27, 1986 . . . Judgment there was in favour of the Municipality. That judgment has been stayed pending the disposition of an appeal to the Federal Court of Appeal. No amount has been paid to the Municipality under that judgment. Counsel for the Municipality has undertaken that it will only seek to collect once.

He went on to conclude (at page 304) that judgment should issue against the Province:

To establish a right of recoupment, the plaintiff Municipality must:

(1) show that it was compelled by law to make the payment;

Le juge de première instance a constaté que l'intimée a effectué ces paiements sous l'effet de la contrainte, car l'omission de payer ainsi que l'ordonnait la Cour l'aurait exposée à des poursuites pour outrage au tribunal.

Après avoir examiné tant les principes constitutionnels que les principes de la restitution, le juge Strayer a conclu (arrêt précité, à la page 121):

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

L'intimée a également obtenu gain de cause en première instance dans son action en recouvrement de la même somme de 1 166 814,22 \$ contre la province d'Ontario: *Peel (Regional Municipality) v. Ontario* (1988), 64 O.R. (2d) 298 (H.C.). Le juge Montgomery a alors fait une observation (à la page 299) sur le chevauchement des actions:

[TRADUCTION] En raison des limites relatives à la compétence des tribunaux, l'action dirigée contre le gouvernement fédéral a dû être intentée en Cour fédérale. Il est malheureux qu'en vertu de la loi actuelle, il faille s'adresser à deux niveaux distincts en première instance et à deux niveaux distincts en appel avant que puisse être examinée la question de la responsabilité financière entre les deux niveaux supérieurs de gouvernement.

J'ai eu l'avantage de lire la décision rendue le 27 novembre 1986 en Division de première instance de la Cour fédérale par M. le juge Strayer . . . Le jugement a alors été rendu en faveur de la municipalité. Il a été sursis à ce jugement en attendant que la Cour d'appel fédérale statue sur un appel. Aucune somme d'argent n'a été versée à la municipalité en vertu de ce jugement. L'avocat de la municipalité s'est engagé à ce que celle-ci ne tente de percevoir qu'une fois le montant qu'elle réclame.

Il a conclu plus loin (à la page 304) que jugement devrait être rendu contre la province:

[TRADUCTION] Pour établir son droit au recouvrement, la municipalité demanderesse:

(1) doit démontrer qu'elle était contrainte par la loi d'effectuer le versement;



- (2) not make the payment foolishly when there is no reason to do so;
- (3) have discharged a liability of the defendant, and
- (4) satisfy the court that as between the parties the defendant Province was primarily liable.

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

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

We were informed that this decision is under appeal to the Ontario Court of Appeal. Only if both cases reach the Supreme Court of Canada will they be fully reconciled.

The parties are agreed that the applicable law is "the principle of restitution against what would otherwise be an unjust enrichment".<sup>4</sup> They are as well agreed even on the elements of the law, which might be said to be as follows.

The principle of restitution appears to have been first stated by Lord Mansfield in several decisions from 1760 to 1780. For instance, in *Moses v. Macferlan* (1760), 97 E.R. 676, at page 680; 2 Burr. 1005 (K.B.), at page 1012, he referred it as "[t]his kind of equitable action, to recover back money, which ought not in justice to be kept . . . . It lies only for money which, ex aequo et bono, the defendant ought to refund". It was refined in recent times by Lord Wright M.R. in *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; [1936] 3 All E.R. 696 (C.A.) and in *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.). In the latter case Lord Wright stated 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

<sup>4</sup> The phrase is that of Rand J. in *Deglman v. Constantineau*, [1954] S.C.R. 725, at p. 728; [1954] 3 D.L.R. 785, at p. 788.

- (2) ne doit pas effectuer étourdiment le versement lorsqu'il n'y a pas de raison de le faire;
- (3) doit s'être acquittée d'une obligation de la défenderesse, et
- (4) doit convaincre le tribunal qu'en ce qui concerne les parties, la province défenderesse était la première responsable.

<sup>a</sup> En l'espèce, les versements n'ont pas été effectués étourdiment. Ils ont été faits sous protêt à la suite d'ordonnances judiciaires. Ces versements acquittaient une obligation de la province. Étant donné l'inconstitutionnalité du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants*, c'est à la province qu'incombait l'obligation de payer.

<sup>b</sup> La municipalité m'a convaincu qu'en ce qui concerne les parties, la province est la première responsable. En outre, à mon avis, les obligations financières incombent toutes à la municipalité. Selon de nombreuses lois de l'Ontario, les frais concernant le bien-être des enfants sont, en grande partie, payés par la province.

<sup>a</sup> Nous avons appris que cette décision fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel de l'Ontario. Les deux affaires ne se rejoindront que si elles se rendent en Cour suprême du Canada.

<sup>e</sup> Les parties sont d'accord sur le fait que le droit applicable est "le principe de la restitution qu'on peut invoquer à l'encontre de ce qui constituerait autrement un enrichissement sans cause"<sup>4</sup>. Elles sont également d'accord même sur les éléments du droit, qu'on pourrait dire être les suivants.

<sup>f</sup> Le principe de la restitution semble avoir été formulé à l'origine par lord Mansfield dans plusieurs décisions rendues de 1760 à 1780. À titre d'exemple, dans l'arrêt *Moses v. Macferlan* (1760), 97 E.R. 676, à la page 680; 2 Burr. 1005 (K.B.), à la page 1012, il en a parlé comme étant [TRADUCTION] "ce genre d'action reconnue en <sup>g</sup> *equity*, en vue de recouvrer de l'argent, qui, pour être juste, ne doit pas être gardé . . . Elle n'existe que pour l'argent que, d'après ce qui est bon et équitable, le défendeur doit rembourser." Le principe a été réformé à une époque récente par lord <sup>h</sup> Wright dans l'arrêt *Brook's Wharf and Bull Wharf, Ltd. v. Goodman Brothers*, [1937] 1 K.B. 534; [1936] 3 All E.R. 696 (C.A.) et dans l'arrêt *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn, Lawson, Combe Barbour, Ltd.*, [1943] A.C. 32 (H.L.). Dans <sup>i</sup> cette dernière affaire, lord Wright a déclaré, à la page 61:

[TRADUCTION] Il est clair que tout système de droit civilisé se doit de prévoir des recours pour ces situations qualifiées d'enri-

<sup>4</sup> L'expression a été utilisée par le juge Rand dans l'arrêt *Deglman v. Constantineau*, [1954] R.C.S. 725, à la p. 728; [1954] 3 D.L.R. 785, à la p. 788.

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. Such remedies in English law are generically different from remedies in contract or in tort, and are now recognized to fall within a third category of the common law which has been called quasi-contract or restitution . . . Payment under a mistake of fact is only one head of this category of the law. Another class is where, as in this case, there is prepayment on account of money to be paid as consideration for the performance of a contract which in the event becomes abortive and is not performed, so that the money never becomes due.

And, again, in commenting on Lord Mansfield's views in *Moses v. Macferlan*, *supra*, he said, at page 62:

The obligation is a creation of the law, just as much as an obligation in tort. The obligation belongs to a third class, distinct from either contract or tort, though it resembles contract rather than tort. This statement of Lord Mansfield has been the basis of the modern law of quasi-contract . . .

Despite these broad statements, it appears that the principle may be limited in English law largely to cases where a person who has paid money sues for its return: *Reading v. Attorney-General*, [1951] A.C. 507 (H.L.), at pages 513-514, Lord Porter; *Pettitt v. Pettitt*, [1970] A.C. 777 (H.L.) at page 795, Lord Reid.

In Canada the principle of restitution has been much applied in that sense: *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] S.C.R. 663; 52 D.L.R. (2d) 220; *More (James) & Sons Ltd. v. University of Ottawa* (1974), 49 D.L.R. (3d) 666 (Ont. H.C.), Morden J.; *Degelman v. Constantineau*, *supra*, (for services rendered). It has also been applied in a broader context in its unjust enrichment form: *Pettikus v. Becker*, [1980] 2 S.C.R. 834; 117 D.L.R. (3d) 257; *Soroohan v. Soroohan*, [1986] 2 S.C.R. 38; 2 R.F.L. (3d) 225.

However, although moneys paid under a mistake of fact are recoverable under the law of restitution, the general rule that moneys paid under a mistake of law cannot be recovered continues to exist in Canada, despite its legislated abolition in many common law jurisdictions, despite the strong dissent of Dickson J. [as he then was] (Laskin C.J.C. concurring) in *Hydro Electric*

chissement 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. Ces recours en droit anglais sont génériquement différents de ceux qui sont propres aux contrats ou aux délits, et ils appartiennent maintenant à une troisième catégorie du *common law* appelée quasi-contrat ou restitution . . . Le paiement d'une somme d'argent en raison d'une erreur de fait ne constitue qu'une rubrique de cette catégorie du droit. Il s'agit d'une autre catégorie lorsque, comme en l'espèce, il y a versement d'un acompte sur une somme d'argent à payer en contrepartie de l'exécution d'un contrat qui, en réalité, avorte et n'est pas exécuté, de sorte que la somme d'argent ne devient jamais due.

Et de nouveau, en commentant l'opinion émise par lord Mansfield dans l'arrêt *Moses v. Macferlan*, précité, il dit, à la page 62:

[TRADUCTION] Cette obligation est une création du droit tout autant qu'une obligation découlant d'un délit. Cette obligation appartient à une troisième catégorie, distincte de la première propre aux contrats et de la deuxième propre aux délits, quoiqu'elle se rapproche davantage de la première catégorie que de la deuxième. Cette déclaration de lord Mansfield fut à la base de la théorie moderne des quasi-contrats . . .

Malgré ces déclarations générales, il semble que le principe se limite en droit anglais surtout aux cas où une personne qui a versé une somme d'argent intente une action en justice pour la recouvrer: *Reading v. Attorney-General*, [1951] A.C. 507 (H.L.) aux pages 513 et 514, motifs de lord Porter; *Pettitt v. Pettitt*, [1970] A.C. 777 (H.L.), à la page 795, motifs de lord Reid.

Au Canada, le principe de la restitution a été beaucoup appliqué en ce sens: *Carleton, County of v. City of Ottawa*, [1965] R.C.S. 663; 52 D.L.R. (2d) 220; *More (James) & Sons Ltd. v. University of Ottawa* (1974), 49 D.L.R. (3d) 666 (H.C. Ont.), motifs du juge Morden; *Degelman v. Constantineau*, précité, (pour services rendus). Il a également été appliqué dans un contexte plus large sous sa forme de l'enrichissement sans cause: *Pettikus c. Becker*, [1980] 2 R.C.S. 834; 117 D.L.R. (3d) 257; *Soroohan c. Soroohan*, [1986] 2 R.C.S. 38; 2 R.F.L. (3d) 225.

Toutefois, bien que les sommes d'argent versées en raison d'une erreur de fait puissent être recouvrées en vertu du droit de la restitution, la règle générale selon laquelle les sommes d'argent versées en raison d'une erreur de droit ne peuvent pas être recouvrées subsiste au Canada, malgré son abolition par la loi dans beaucoup de provinces de *common law*, malgré l'importante dissidence du

*Commission of Nepean v. Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347; 132 D.L.R. (3d) 193, and despite the animadversions of academic critics.<sup>5</sup> The reason is stated as follows by Estey, J. in the *Nepean* case for the majority (at pages 412 S.C.R.; 243 D.L.R.):

These authorities, both old and current, relating to the situation where mistake of law alone is present, are founded, in my respectful view, on good sense and practicality. Certainty in commerce and in public transactions such as we have here is an essential element of the well-being of the community. The narrower rule applicable to mistake of law as compared to that applicable to mistake of fact springs from the need for this security and the consequential freedom from disruptive undoing of past concluded transactions. Mistake of fact is, of course, limited to the parties and has no *in rem* consequences; hence the more generous view. In any event, nothing has been brought to light in the review of the law by the parties on this appeal to indicate any basis for the merging of the principles applicable to the categories of mistake, and indeed the wisdom embodied in the authorities augurs for the maintenance of this ancient distinction.

Nevertheless, that limitation on the principle of restitution or unjust enrichment does not affect the present case because of the recognized exceptions to the limitation. In *Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192, at page 204; [1960] 1 All E.R. 177 (C.A.), at page 181, Lord Denning said:

Nor is it correct to say that money paid under a mistake of law can never be recovered back. The true proposition is that money paid under a mistake of law, by itself and without more, cannot be recovered back . . . . If there is something more in addition to a mistake of law—if there is something in the defendant's conduct which shows that, of the two of them, he is the one primarily responsible for the mistake—then it may be recovered back. Thus, if as between the two of them the duty of observing the law is placed on the shoulders of the one rather than the other—it being imposed on him specially for the protection of the other then they are not in *pari delicto* and the money can be recovered back . . . . Likewise, if the responsibility for the mistake lies more on the one than the other—because he has misled the other when he ought to know better—then again they are not in *pari delicto* and the money can be recovered back.

<sup>5</sup> John D. 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; Ronald D. Collins, "Restitution from Government Officials" (1984), 29 *McGill L.J.* 407; J. R. Maurice Gautreau, Q.C., "Developments in the Law of Restitution" (1985) 5 *Advocates' Q.* 419.

juge Dickson (à laquelle a souscrit le juge en chef Laskin) dans l'arrêt *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347; 132 D.L.R. (3d) 193, et malgré la réprobation des auteurs<sup>5</sup>. Le juge Estey en formule ainsi la raison dans l'affaire *Nepean* au nom de la majorité juges (à la page 412 R.C.S. et à la page 243 D.L.R.):

A mon avis, la jurisprudence, tant ancienne que contemporaine, relative aux cas où seule l'erreur de droit est présente, se fonde sur le bon sens et des considérations pratiques. En matière de commerce et d'affaires publiques comme c'est le cas en l'espèce, la certitude est un élément essentiel du bien-être de la collectivité. Si on la compare à la règle applicable à l'erreur de fait, la règle plus stricte applicable à l'erreur de droit émane du besoin de cette sécurité et de l'assurance qui s'ensuit qu'il n'y aura pas de rupture intempestive d'opérations conclues antérieurement. L'erreur de fait se restreint, bien sûr, aux parties et n'a pas de conséquences *in rem*; on est donc plus libéral à son égard. En tout état de cause, les parties en l'espèce n'ont fait ressortir, dans leur analyse du droit, aucun argument justifiant le fusionnement des principes applicables aux catégories d'erreurs et, en fait, la sagesse inhérente à la jurisprudence plaide en faveur du maintien de cette vieille distinction.

Néanmoins, cette restriction au sujet du principe de la restitution ou de l'enrichissement sans cause n'a pas d'incidence sur la présente affaire en raison des exceptions admises quant à la restriction. Dans l'arrêt *Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192, à la page 204; [1960] 1 All E.R. 177 (C.A.), à la page 181, lord Denning a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] Il n'est pas exact non plus de dire qu'on ne peut jamais recouvrer une somme payée en raison d'une erreur de droit. En réalité, on prétend qu'une somme payée en raison d'une erreur de droit seulement, sans plus, ne peut être recouvrée . . . S'il y a plus qu'une erreur de droit (s'il ressort de la conduite du défendeur que c'est lui qui est le premier responsable de l'erreur), alors la somme peut être recouvrée. Ainsi, si entre eux, l'obligation d'observer la loi incombe à l'un plutôt qu'à l'autre—l'obligation étant imposée pour la protection de l'autre—ils ne sont pas alors parties à un acte illégal et la somme peut être recouvrée . . . De même, si la responsabilité de l'erreur incombe plus à l'un qu'à l'autre (parce qu'il a induit l'autre en erreur alors qu'il aurait dû être plus prudent), encore là ils ne sont pas parties à un acte illégal et la somme peut être recouvrée.

<sup>5</sup> John D. 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; Ronald D. Collins, "Restitution from Government Officials" (1984), 29 *McGill L.J.* 407; J. R. Maurice Gautreau, Q.C., "Developments in the Law of Restitution" (1985) 5 *Advocates' Q.* 419.

Accordingly, a primary exception to the limitation exists, as established by *Eadie v. The Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; 63 D.L.R. (2d) 561 and recognized as such by Estey J. in the *Nepean* case, where the moneys in question have been paid under compulsion, even practical as well as actual legal compulsion. In the case at bar the appellant admitted in argument before us that, given the Provincial Court orders, the moneys were paid under compulsion.

Both parties in their memoranda of fact and law cite Fridman and McLeod, *Restitution* (Toronto: The Carswell Company Limited, 1982) at pages 347 and 348, for the four conditions that a plaintiff must satisfy in order to have a right of recoupment for moneys expended (which are in substance the four conditions relied on by Montgomery J., *supra*, in the suit against the Provincial Crown):

- (1) that he has been compelled by law to make the payment or was capable of being so compelled at the time of payment;
- (2) that he did not officiously expose himself to the liability to make the payment;
- (3) that the payment discharged a liability of the defendant to the extent of the recoupment and;
- (4) that as between the plaintiff and the defendant, the defendant was ultimately or primarily liable.

The appellant conceded in argument that the first two conditions had been met, and suggested that the third and fourth conditions should be considered together. I would agree, in the sense that any greater responsibility of the appellant as between the parties could be relevant only to extent that the appellant had the legal liability for the payments made by the respondent. In other words, the third condition is the crux of the problem.

This was recognized by the learned Trial Judge, who first turned to and I believe correctly stated the constitutional principles applicable, *supra*, at pages 117 to 119:

A critical question is whether the defendant, the executive government of Canada, can be said to have received a benefit,

Par conséquent, il existe une exception fondamentale à la restriction, qui a été énoncée dans l'arrêt *Eadie v. The Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; 63 D.L.R. (2d) 561 et reconnue comme telle par le juge Estey dans l'arrêt *Nepean*, lorsque les sommes d'argent en question ont été versées sous l'effet de la contrainte, même d'une contrainte véritable imposée par la loi. En l'espèce, l'appelante a admis dans sa plaidoirie devant nous que, étant donné les ordonnances de la Cour provinciale, les sommes d'argent ont été versées sous l'effet de la contrainte.

Dans leur exposé des faits et du droit, les deux parties ont cité l'ouvrage intitulé *Restitution*, de Fridman et McLeod (Toronto: The Carswell Company Limited, 1982) aux pages 347 et 348 au sujet des quatre conditions qu'un appelant doit respecter pour avoir droit au recouvrement des sommes d'argent engagées (qui sont essentiellement les quatre conditions invoquées par le juge Montgomery, ci-dessus, dans la poursuite contre la Couronne provinciale):

- [TRADUCTION] (1) qu'il a été contraint par la loi d'effectuer le versement ou pouvait être contraint de ce faire à l'époque du versement;
- (2) qu'il ne s'est pas placé avec empressement dans une situation qui l'obligeait à effectuer le versement;
  - (3) que le versement a acquitté une obligation du défendeur jusqu'à concurrence de la somme demandée en recouvrement;
  - (4) qu'en ce qui concerne le demandeur et le défendeur, celui-ci était le premier responsable.

L'appelante a reconnu dans sa plaidoirie qu'il avait été satisfait aux deux premières conditions et elle a proposé que les troisième et quatrième conditions soient examinées ensemble. Je serais d'accord, dans le sens que toute responsabilité plus grande de l'appelante en ce qui concerne les parties ne pourrait être pertinente que dans la mesure où l'appelante avait l'obligation légale de faire les versements effectués par l'intimée. En d'autres mots, la troisième condition constitue le cœur du problème.

Cela a été reconnu par le juge de première instance, qui le premier a soulevé et, me semble-t-il, a indiqué correctement les principes constitutionnels applicables, dans l'arrêt précité, aux pages 117 à 119:

L'une des questions capitales est de savoir si on peut affirmer que la défenderesse, qui représente le pouvoir exécutif fédéral, a

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 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 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*, 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

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 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 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 la 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, 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 valablement 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]

have a constitution "similar in Principle to that of the United Kingdom".

However, the Trial Judge felt that the foregoing constitutional principles, which left Parliament with "a political, not a juridical" obligation to pay for the proper administration of its laws, applied only to a unitary state, and that in a federal state, the result must be different, *supra*, at pages 119 to 121:

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 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, Limited 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

(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».

a Toutefois, le juge de première instance a estimé que les principes constitutionnels susdits, qui ont imposé au Parlement une obligation «de nature politique et non juridique» de payer pour l'application adéquate des ses lois, ne s'appliquaient qu'à un État unitaire et que, dans un État fédéral, le résultat doit être différent (aux pages 119 à 121 de l'arrêt précité):

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, d'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'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 Corporation 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

invoked to prevent such an order. At 644 and 45 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 Limited et al v. Government of Saskatchewan 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*.

Strayer J. did not go so far as to hold that the federal government is liable as a matter of principle to pay the costs of the administration of its laws. He stated, *supra*, at page 121:

... 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.

And, more directly, at page 122:

... 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. ... Instead, liability to reimburse the plaintiff arises out of the requirements of justice as between the two parties.

It is, ultimately, a redress for unjust enrichment, *supra*, at page 121:

... But where the plaintiff has paid [the moneys] 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

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 prérogatives 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 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*

... 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.]

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 défenderesse 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*.

Le juge Strayer n'est pas allé jusqu'à statuer que le gouvernement fédéral est tenu, en principe, de payer les frais d'application de ses lois. Il a dit, dans l'arrêt précité, à la page 121:

... Il n'aurait peut-être pas été possible de poursuivre la partie défenderesse en premier lieu pour l'obliger à verser directement ces sommes.

Et plus directement, à la page 122:

... 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. ... L'obligation de rembourser la demanderesse est plutôt une question de justice entre les deux parties.

C'est finalement, une réparation en cas d'enrichissement sans cause (arrêt précité, à la page 121):

... Mais lorsque la partie demanderesse les a versées les sommes 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

be unjust that the plaintiff ultimately bear those costs rather than the defendant. [His emphasis].

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

In fact, I believe that the analysis of the Trial Judge leads to the conclusion that, even in a federal context, the constitutional principles establish no federal liability to pay the costs of the administration of federal laws, and still less so where the constitutional authority to make the law in question was lacking. As Montgomery J. stated in the respondent's action against the Province, *supra*, at page 304:

These payments discharged a responsibility of the Province. Since s. 20(2) of the *Juvenile Delinquents Act* was *ultra vires* the Federal Government, responsibility lay upon the Province to pay.

The respondent itself relied in its statement of claim against the Province on 29 provincial statutes under which, it alleged the Province "had a liability or responsibility to pay for the courses of action set out in section 20(1)" (*Appeal Book*, vol. 5 at page 741 and at pages 747 to 748).<sup>6</sup> The negotiations leading up to (*Appeal Book*, vol. 1 at

demanderesse et la partie défenderesse, il ne serait pas juste que ces frais soient supportés en fin de compte par la partie demanderesse et ils devraient être à la charge de la partie défenderesse.

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

<sup>e</sup> De fait, je crois que l'analyse du juge de première instance mène à la conclusion que, même dans un cadre fédéral, les principes constitutionnels ne créent pas pour le gouvernement fédéral l'obligation de payer les frais d'application des lois fédérales, et encore moins lorsque la constitution ne confère pas le pouvoir d'adopter la loi en question. Comme l'a déclaré le juge Montgomery dans l'arrêt précité, à la page 304, rendu dans l'action que l'intimée a intentée contre la province:

<sup>f</sup> [TRADUCTION] Ces versements acquittaient une obligation de la province. Étant donné l'inconstitutionnalité du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les jeunes délinquants* adoptée par le gouvernement fédéral, c'est à la province qu'incombait l'obligation de payer.

<sup>g</sup> Dans sa déclaration déposée à l'encontre de la province, l'intimée elle-même a invoqué vingt-neuf lois provinciales en vertu desquelles, soutenait-elle, la province [TRADUCTION] «avait l'obligation de payer pour les mesures énoncées au paragraphe 29(1)» (*Dossier d'appel*, vol. 5 à la page 741 et aux pages 747 et 748<sup>6</sup>). Il ressort des négociations qui

<sup>6</sup> Provincial authority to confer powers on provincial courts in matters concerning juveniles has been recognized in *Adoption Act, of Ontario, Reference re authority to perform functions vested by*, [1938] S.C.R. 398 and *Re Family Relations Act*, [1982] 1 S.C.R. 62.

<sup>6</sup> Le pouvoir des provinces de conférer des pouvoirs aux tribunaux provinciaux sur les questions relatives aux jeunes a été reconnu dans *Adoption Act, of Ontario, Reference re authority to perform functions vested by*, [1938] R.C.S. 398 et *Renvoi: Family Relations Act*, [1982] 1 R.C.S. 62.



pages 108 to 133) a federal cost-sharing agreement with Ontario on care and after-care services to juveniles in the care of correctional authorities and the Agreement itself of April 29, 1975 (*Appeal Book*, vol. 3 at pages 336 to 361) indicate a keen awareness by the government of Ontario of its constitutional jurisdiction and at most the assumption of a political responsibility by the federal Government.

In my view the respondent's case is not helped by the *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] S.C.R. 642 and *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576 cases, cited by the Trial Judge. The former held only that the Crown cannot defeat a court receivership order to preserve the assets of an undertaking pending resolution of the constitutionality of a statute merely by invoking Crown immunity in property to which its interest attached only be reason of the impeached statute.

The substantive issue in the *Amax* case was the constitutionality of a Saskatchewan tax on persons engaged in mining potash. In another statute (subsection 5(7) of *The Proceedings against the Crown Act* [R.S.S. 1965, c. 87]) the Province attempted to bar the recovery of moneys paid to the government in the event that tax legislation was held to be *ultra vires*. In interlocutory proceedings concerning this statutory bar, Dickson J. for the Court wrote, (at pages 590 and 592):

Section 5(7) of *The Proceedings against the Crown Act*, in my opinion, has much broader implications than mere Crown immunity. In the present context, it directly concerns the right to tax. It affects, therefore, the division of powers under *The British North America Act, 1867*. It also brings into question the right of a Province, or the federal Parliament for that matter, to act in violation of the Canadian Constitution. Since it is manifest that if either the federal Parliament or a provincial legislature can tax beyond the limit of its powers, and by prior or *ex post facto* legislation give itself immunity from such illegal act, it could readily place itself in the same position as if the act had been done within proper constitutional limits. To allow moneys collected under compulsion, pursuant to an *ultra*

ont mené (*Dossier d'appel*, vol. 1 aux pages 108 à 133) à une entente fédérale sur le partage des coûts avec l'Ontario relativement aux services de soin et d'assistance à l'intention des jeunes sous la garde des autorités correctionnelles ainsi que de l'entente elle-même du 29 avril 1975 (*Dossier d'appel*, vol. 3 aux pages 336 à 361) que le gouvernement de l'Ontario était grandement conscient de sa compétence constitutionnelle et de plus il en ressort au moins l'hypothèse que le gouvernement fédéral est tenu à une obligation de nature politique.

À mon avis, les affaires *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] R.C.S. 642 et *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, mentionnées ci-dessus et citées par le juge de première instance, ne sont d'aucune aide pour l'intimée. Dans la première affaire, il a seulement été jugé que la Couronne ne peut pas repousser une ordonnance judiciaire de mise sous séquestre visant à préserver les biens d'une entreprise en attendant qu'il soit statué sur la constitutionnalité d'une loi, simplement en invoquant l'immunité de la Couronne à l'égard des biens auxquels s'attachait son droit uniquement en raison de la loi attaquée.

Dans l'affaire *Amax*, la question de fond portait sur la constitutionnalité d'un impôt levé par la province de la Saskatchewan à l'égard des personnes s'adonnant à l'exploitation minière de la potasse. Dans une autre loi (le paragraphe 5(7) de *The Proceedings against the Crown Act* [R.S.S. 1965, chap. 87]), la province a essayé d'empêcher le recouvrement des sommes d'argent versées au gouvernement dans le cas où la loi fiscale serait considérée comme inconstitutionnelle. Relativement à une demande interlocutoire au sujet de cet empêchement prévu par la loi, le juge Dickson a écrit au nom de la Cour (aux pages 590 et 592):

À mon avis, le par. 5(7) de *The Proceedings against the Crown Act* va beaucoup plus loin que de simplement accorder une immunité à la Couronne. Dans le présent contexte, il touche directement au droit de lever des impôts. Par conséquent, il touche à la répartition des pouvoirs prévue à l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867*. Il soulève également la question du droit d'une province, ou même du Parlement fédéral, de violer la constitution canadienne. Il est évident que si le Parlement fédéral ou une législature provinciale peuvent imposer des impôts en outrepassant leurs pouvoirs et se donner à cet égard une immunité par le biais d'une loi existante ou *ex post facto*, ils pourraient ainsi se placer dans la même situation que s'ils avaient agi en vertu de leurs pouvoirs constitutionnels

*vires* statute, to be retained would be tantamount to allowing the provincial Legislature to do indirectly what it could not do directly, and by covert means to impose illegal burdens.

The principle governing this appeal can be shortly and simply expressed in these terms: if a statute is found to be *ultra vires* the legislature which enacted it, legislation which would have the effect of attaching legal consequences to acts done pursuant to that invalid law must equally be *ultra vires* because it relates to the same subject-matter as that which was involved in the prior legislation. If a state cannot take by unconstitutional means it cannot retain by unconstitutional means.

I can find no useful analogy between those decisions and the case at bar. In both the *B.C. Power* and *Amax* cases the governments were attempting to pull themselves up by their own bootstraps, as it were, so as to avoid even the consideration of liability. If there were any analogy at all with the case at bar it would be, not with the interlocutory actions there decided, but with the substantive actions which followed. Dickson J. may have been expressing an opinion on an ultimate aspect of the substantive issue when he said above:

To allow moneys collected under compulsion, pursuant to an *ultra vires* statute, to be retained would be tantamount to allowing the provincial legislature to do indirectly what it could not do directly, and by covert means to impose illegal burdens.

To the same effect are *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326; 44 D.L.R. (2d) 179, the *Eadie* case, *supra*; *Air Can. v. B.C. (Govt.)*, [1986] 5 W.W.R. 385 (B.C.C.A.) (though it was not followed in *Turigan et al. v. Alberta* (1988), 90 A.R. 118 (C.A.)).

However, in my view the respondent's case is not helped by cases involving the receipt rather than the expenditure of money. In the former a government has received a clear money benefit to which it had no legal right, and it appears equitable and just that it should be compelled to disgorge such ill-gotten gains. In the latter the government may have received a hard-to-quantify benefit from the expenditure of funds it occasioned. This is not to say that the benefit to the public from the effective implementation of the legislation should not, perhaps, in some situations be attributed to a govern-

respectifs. Refuser la restitution de revenus perçus sous la contrainte en vertu d'une loi *ultra vires* revient à permettre à la législature provinciale de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement, et imposer des obligations illégales par des moyens détournés.

On peut résumer le principe régissant le présent pourvoi en ces termes: si une loi est déclarée *ultra vires* de la législature qui l'a adoptée, toute législation qui aurait pour effet d'attacher des conséquences juridiques aux actes accomplis en exécution de la loi invalide est également *ultra vires* puisqu'elle a trait à l'objet même de la première loi. Un État ne peut conserver par des mesures inconstitutionnelles ce qu'il ne peut prendre par de telles mesures.

Je ne puis trouver aucune analogie utile entre ces décisions et le présent litige. Dans les deux affaires *B.C. Power* et *Amax*, les gouvernements essayaient de se débrouiller seuls, pour ainsi dire, afin d'éviter même la question de la responsabilité. S'il devait seulement y avoir une quelconque analogie avec le présent litige, ce ne serait pas avec les actions interlocutoires sur lesquelles il a alors été statué mais avec les actions qui ont suivi quant au fond. Le juge Dickson a peut-être exprimé une opinion sur un aspect fondamental de la question de fond lorsqu'il a dit ci-dessus:

Refuser la restitution de revenus perçus sous la contrainte en vertu d'une loi *ultra vires* revient à permettre à la législature provinciale de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement, et imposer des obligations illégales par des moyens détournés.

Vont dans le même sens l'arrêt *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326; 44 D.L.R. (2d) 179; l'arrêt *Eadie*, précité, et l'arrêt *Air Can. v. B.C. (Govt.)* [1986] 5 W.W.R. 385 (C.A.C.-B.) (bien qu'il n'ait pas été suivi dans l'arrêt *Turigan et al. v. Alberta* (1988), 90 A.R. 118 (C.A.)).

Toutefois, à mon avis, les décisions concernant la réception plutôt que l'emploi d'une somme d'argent ne sont d'aucune aide pour l'intimée. Dans le premier arrêt, un gouvernement a reçu un avantage financier évident auquel il n'avait pas droit, et il semble juste et équitable qu'il doive être contraint de rendre de tels gains acquis illicitement. Dans le dernier arrêt, il se peut que le gouvernement ait retiré un avantage difficile à quantifier de l'emploi de fonds que cela a occasionné. Cela ne signifie pas que l'avantage que tire le public de l'application régulière de la loi ne devrait pas

ment. But, if so, the cases of direct financial benefits to governments will not found that right.<sup>7</sup>

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

The appeal must therefore be allowed, the judgment at trial set aside, and the respondent’s action dismissed with costs here and below.

\* \* \*

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

DESJARDINS J.: The Parliament of Canada had in its statutes, since 1908, a provision, namely subsection 20(1) of the *Juvenile Delinquents Act*,<sup>8</sup> R.S.C. 1970, c. J-3 which gave a court of law, once it had adjudged that a child was a juvenile delin-

<sup>7</sup> Collins, *supra*, argues that a special standard applies to public officials who illegally demand money from citizens.

<sup>8</sup> Now replaced by the *Young Offenders Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110.

peut-être dans certains cas être attribué au gouvernement. Mais, s’il en est ainsi, les affaires concernant les avantages financiers obtenus directement par les gouvernements ne pourront pas servir de fondement à ce droit<sup>7</sup>.

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

L’appel doit donc être accueilli, le jugement de première instance être annulé et l’action de l’intimée être rejetée avec dépens en ce qui concerne les deux sections de la Cour.

\* \* \*

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

LE JUGE DESJARDINS: Depuis 1908 figurait dans les lois du Parlement du Canada une disposition, à savoir le paragraphe 20(1) de la *Loi sur les jeunes délinquants*<sup>8</sup>, S.R.C. 1970, chap. J-3, qui accordait à une cour de justice, lorsqu’il avait été

<sup>7</sup> Collins, dans l’arrêt précité, soutient qu’une norme spéciale s’applique aux fonctionnaires qui réclament illégalement de l’argent de leurs concitoyens.

<sup>8</sup> Maintenant remplacée par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 110.

quent, discretion to take a number of courses of actions including placing the child with various group homes or other similar institutions. By virtue of subsection 20(2) of the Act, the Court was empowered to order that the cost of such placements be borne by the municipality in which the child belonged. For many years, that provision was thought to be valid under the decision of *Attorney General of British Columbia v. Smith*, [1967] S.C.R. 702.

In 1977, the Regional Municipality of Peel challenged three of the said orders by which the Municipality had been ordered to pay Viking Houses for the support of juveniles placed in those institutions. The grounds relied on were: (1) that subsection 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. The courts ruled in favor of the Municipality on the second ground. The constitutional question was therefore not addressed to, (*Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977), 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (Ont. H.C.); aff'd (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (Ont. C.A.); aff'd *sub nom. Attorney General for Ontario et al. v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1).

As a result, the juvenile delinquent mentioned in the order pronounced by the Supreme Court of Ontario, was brought back before the Family Division of the Provincial Court and this time subsection 20(1) was complied with. The Municipality then appealed on constitutional grounds and was successful (*Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (unreported, July 10, 1978) (Ont. H.C.); aff'd (1980), 113 D.L.R. (3d) 350 (Ont. C.A.); aff'd *sub nom. Regional Municipality of Peel v. MacKenzie et al.*, [1982] 2 S.C.R. 9; 139 D.L.R. (3d) 14).

This constitutional error on the part of Parliament has cost the Municipality of Peel a loss of \$1,166,814.22 over the years. Can it recover the amount from the Crown in right of Canada in an action for recovery of money?

jugé que l'enfant était un jeune délinquant, le pouvoir discrétionnaire de prendre un certain nombre de mesures et notamment de placer l'enfant dans différents foyers collectifs ou autres institutions similaires. En vertu du paragraphe 20(2) de la Loi, la Cour pouvait ordonner que les frais des placements de ce genre soient assumés par la municipalité à laquelle l'enfant appartenait. Pendant nombre d'années, cette disposition a été considérée comme valide en raison de la décision *Attorney General of British Columbia v. Smith*, [1967] R.C.S. 702.

En 1977, la municipalité régionale de Peel a contesté trois desdites ordonnances par lesquelles il lui avait été enjoint de payer à Viking Houses les frais d'entretien des jeunes placés dans ces institutions. Les motifs invoqués étaient les suivants: (1) que le paragraphe 20(2) de la Loi ne relevait pas de la compétence législative du Parlement du Canada et (2) qu'aucune des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi ne permettait de placer des jeunes dans les foyers de Viking Houses. Les tribunaux ont donné gain de cause à la municipalité quant au deuxième motif. La question constitutionnelle n'a donc pas été abordée (*Re Peel (Regional Municipality of) et al. and Viking Houses* (1977) 16 O.R. (2d) 632; 36 C.C.C. (2d) 137 (H.C. Ont.); confirmé (1977), 16 O.R. (2d) 765; 36 C.C.C. (2d) 337 (C.A. Ont.); sous l'intitulé *Procureur général de l'Ontario et autre c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 1134; 104 D.L.R. (3d) 1).

Par la suite, le jeune délinquant mentionné dans l'ordonnance rendue par la Cour suprême de l'Ontario a été ramené devant la Division de la famille de la Cour provinciale et, cette fois, on s'est conformé au paragraphe 20(1). La municipalité a alors interjeté appel pour des motifs d'ordre constitutionnel et a obtenu gain de cause (*Re Regional Municipality of Peel and Viking Houses* (non publié, 10 juillet 1978) (H.C. Ont.); confirmé par (1980), 113 D.L.R. (3d) 350 (C.A. Ont.); confirmé, sous l'intitulé *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie et autre*, par [1982] 2 R.C.S. 9; 139 D.L.R. (3d) 14).

L'erreur commise par le Parlement sur le plan constitutionnel a entraîné pour la municipalité de Peel des pertes de 1 166 814,22 \$ au cours des ans. Peut-elle recouvrer cette somme de la Couronne du chef du Canada dans une action en recouvrement d'une somme d'argent?

Three distinct steps are to be found in the conclusions of the Trial Judge. Firstly, he dealt with the principles of restitution and their extension by Canadian courts so as to apply to a public authority for money expended for the maintenance of a member of the public. Secondly, he analyzed the constitutional principles between Parliament and the Crown as they developed in the United Kingdom on the basis that the Canadian Constitution is "similar in Principle to that of the United Kingdom". He felt that "[t]hese 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". He said that in Canada "there is unquestionably a general perceived political responsibility on the part of each order of government in the federal system to administer effectively the laws adopted by its legislative branch". He considered that "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*". Thirdly, he combined the constitutional principles with those of restitution and concluded that "as between the plaintiff and the defendant it would be unjust that the plaintiff ultimately bear those costs rather than the defendant."

Although his reasons for judgment constitute a remarkable piece of legal thinking, I have, with respect, difficulty with the combination of the two principles.

I understand the *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] S.C.R. 642 at pages 644-645 and *Amax Potash Ltd. et al. v.*

On retrouve trois étapes distinctes dans les conclusions du juge de première instance. En premier lieu, il a traité des principes de la restitution et de leur extension par les tribunaux canadiens afin de les appliquer à une autorité publique dans le cas de frais engagés pour l'entretien d'un citoyen. En deuxième lieu, il a analysé le développement, dans le Royaume-Uni, des principes constitutionnels jouant entre le Parlement et la Couronne, pour le motif que la Constitution canadienne est «semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». Il a conclu que «[c]es 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». Il a ajouté qu'au Canada, «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». Il a estimé que, «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 défenderesse 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*». En troisième lieu, il a combiné les principes constitutionnels avec les principes de la restitution et a conclu que, «en ce qui concerne la partie demanderesse et la partie défenderesse, il ne serait pas juste que ces frais soient supportés en fin de compte par la partie demanderesse et ils devraient être à la charge de la partie défenderesse.»

Bien que ces motifs de jugement constituent un remarquable raisonnement juridique, j'ai, avec égard, de la difficulté avec l'idée que l'on puisse joindre les deux principes.

Je crois que les arrêts *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Company*, [1962] R.C.S. 642 aux pages 644 et 645, et *Amax Potash Ltd. et autres c.*

*Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576 at page 591 as saying no further than if the law of a legislature is unconstitutional, the Crown of that legislature cannot hide itself under the cover of an immunity so as to escape the effect of the *ultra vires* of that legislation. At page 592 in the *Amax Potash Limited* case, Dickson J. said for the Court:

... If a state cannot take by unconstitutional means it cannot retain by unconstitutional means.

The sanction to the supremacy of the Constitution is the power, traditionally exercised by courts of law, to nullify *ultra vires* legislation adopted by a legislature. This power can be traced as far back as the *Colonial Laws Validity* 1865 (U.K.), 28-29 Vict., c. 63.<sup>9</sup> This traditional power does not go further and has never gone so far as to permit the courts to extend the principles of restitution as between public authorities so as to render liable the Crown of a legislature for a law which is beyond the authority of that legislature to adopt. This "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" which I accept as a proposition cannot, in my view, be sanctioned by a court of law.

I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of both Mahoney J. and MacGuigan J.

I agree in the result with the reasons given by MacGuigan J.

*Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576 à la page 591, se limitent à dire que, si la loi d'une législature est inconstitutionnelle, la Couronne de cette législature ne peut pas s'abriter sous une immunité afin de se soustraire à l'effet de l'inconstitutionnalité de cette loi. À la page 592 de l'arrêt *Amax Potash Limited*, le juge Dickson a dit au nom de la Cour:

«... Un État ne peut conserver par des mesures inconstitutionnelles ce qu'il ne peut prendre par de telles mesures.»

La suprématie de la Constitution comporte le pouvoir exercé traditionnellement par les cours de justice, d'annuler les lois inconstitutionnelles adoptées par une législature. On peut faire remonter l'existence de ce pouvoir jusqu'à la *Colonial Laws Validity* 1865 (R.-U.), 28-29 Vict., chap. 63<sup>9</sup>. Ce pouvoir traditionnel ne va pas et n'est jamais allé jusqu'à permettre aux tribunaux d'étendre les principes de la restitution aux autorités publiques de façon à rendre la Couronne d'une législature responsable d'une loi qui va au-delà de son pouvoir de légiférer. Cette «obligation politique généralement reconnue en vertu de laquelle chaque ordre de gouvernement doit appliquer de façon efficace les lois adoptées par le pouvoir législatif», que je reconnais, ne peut pas, à mon avis, être sanctionnée par une cour de justice.

J'ai eu l'avantage de prendre connaissance du premier jet des motifs du juge Mahoney et de celui des motifs du juge MacGuigan.

Je souscris, quant au résultat, aux motifs exposés par le juge MacGuigan.

<sup>9</sup> Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1977, at p. 14; François Chevette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence* (Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1982), at p. 166. See also *The Statute of Westminster*, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 26] s. 7(1) which has been repealed and replaced by s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.); *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295 at p. 312.

<sup>9</sup> Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1977, à la p. 14; François Chevette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence* (Montréal: presses de l'Université de Montréal, 1982) à la p. 166. Voir aussi le *Statut de Westminster de 1931*, 22 Geo. V, chap. 4 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 26], art. 7(1) qui a été abrogé et remplacé par l'art. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.); *R. c. Big M Drug mart Ltd. et autre*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 312.