

Carmen Berardinelli (*Plaintiff*) *Appellant*;
and

**Ontario Housing Corporation and Her
Majesty in Right of the Province of Ontario**
(*Defendants*) *Respondents*;

and

**Paul Pickett, of the City of Mississauga,
Regional Municipality of Peel, carrying on
business as Paul Pickett Landscaping** (*Third
Party*) *Respondent*.

1978: February 23; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Spence, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

**ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
ONTARIO**

Limitation of actions — Public authorities — Crown agency — Whether Ontario Housing Corporation exercising statutory or public duty or authority — Whether Crown agency in all its functions — The Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1970, c. 374, s. 11 as amended — The Crown Agency Act, R.S.O. 1970, c. 100, s. 2 — The Housing Development Act, R.S.O. 1970, c. 213, s. 6(2) as am. by 1974 (Ont.), c. 31 and 1976 (Ont.), c. 44, s. 2.

Respondent, Ontario Housing Corporation, is the owner of certain housing units in Toronto. Appellant, a tenant in one of these units, slipped on some ice or snow while walking in a common area of the development and suffered injuries. The Writ of Summons was issued more than six months after the date of the accident and respondent contended that by reason of s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374, as amended, the claim was statute barred. This was raised as a point of law under Rule 124 of the Ontario Rules. The Court of first instance concluded that as respondent is a Crown agency within the meaning of *The Crown Agency Act*, R.S.O. 1970, c. 100, it is a public authority and entitled to rely on s. 11 of *The Public Authorities Protection Act* and consequently that the action was statute barred. The Court of Appeal reached the same conclusion by another route determining *inter alia* that, even if respondent was a Crown agency some of its duties and authorities are of such a nature that in respect of their exercise or discharge the Corporation is not entitled to invoke s. 11. It then proceeded to the issue whether the alleged neglect or

Carmen Berardinelli (*Demandeur*) *Appellant*;
et

**Ontario Housing Corporation et Sa Majesté
du chef de la province de l'Ontario**
(*Défenderesses*) *Intimées*;

et

**Paul Pickett, de la ville de Mississauga,
municipalité régionale de Peel, faisant affaire
sous la raison sociale Paul Pickett
Landscaping** (*Mis en cause*) *Intimé*.

1978: 23 février; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Spence, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÈME DE L'ONTARIO

Prescription — Pouvoir public — Mandataire de Sa Majesté — L'Ontario Housing Corporation exécute-t-elle un devoir conféré par la loi ou un devoir ou pouvoir public? — Agit-elle toujours à titre de mandataire de Sa Majesté? — The Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1970, chap. 374, art. 11, et ses modifications — The Crown Agency Act, R.S.O. 1970, chap. 100, art. 2 — The Housing Development Act, R.S.O. 1970, chap. 213, par. 6(2), modifié par 1974 (Ont.), chap. 31 et 1976 (Ont.), chap. 44, art. 2.

L'intimée, l'Ontario Housing Corporation (la Société), est propriétaire de logements situés à Toronto. L'appelant est locataire d'un de ces logements et, alors qu'il passait sur les terrains communs du complexe d'habitation, il a fait une chute sur de la glace ou de la neige et s'est blessé. Le bref d'assignation a été délivré plus de six mois après la date de l'accident. L'intimée a invoqué l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, chap. 374, et ses modifications, et a soutenu que la réclamation de l'appelant était prescrite. Cette question a été soulevée à titre de question préliminaire de droit en vertu de la règle 124 des Règles de l'Ontario. Le tribunal de première instance a conclu qu'étant mandataire de Sa Majesté au sens de *The Crown Agency Act*, R.S.O. 1970, chap. 100, l'intimée était un pouvoir public, qu'elle avait donc le droit d'invoquer l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act* et que l'action intentée par l'appelant était prescrite par la Loi. La Cour d'appel est parvenue à la même conclusion par un autre cheminement. Elle a notamment jugé que même si l'intimée était en droit mandataire de Sa Majesté, certains de ses devoirs et pouvoirs étaient de

default of the Corporation was in the exercise of any statutory or other public duty and concluded that the default in removing the ice or snow was directly linked to the statutory function of the Corporation.

Held (Martland J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Spence, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.: The reference in s. 11 to "any statutory or other public duty" applies to those aspects of the statutory powers and duties which have a public aspect or connotation and does not comprehend those other responsibilities which have a private executive or private administrative application or are subordinate in nature. To read the section otherwise would be to bring within the protective limitation of s. 11 every aspect of the powers enunciated in s. 6(2) of *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, c. 213, as amended, including operational matters, however insignificant, and would create different conditions of owner liability for two apparently similar housing facilities. The effect of this construction is to create the need to segregate actions and powers into two categories, those entailing a public aspect or which are inherently of a public nature and those managerial, internal or operational matters *having a predominantly private aspect*. The removal of snow would therefore be a private and operational matter, subordinate or incidental in character, which would not be covered by the protective limitation of s. 11.

Per Martland J., dissenting: While the Court of Appeal correctly held that the Corporation fell within the class of legal persons entitled to protection by s. 11 the main argument here was in respect of the second question stated by Howland J.A. *i.e.* whether the alleged neglect or default was in the execution of any statutory or other public duty or authority? The test to be applied should be that of Viscount Simon in *Griffiths v. Smith*, [1941] A.C. 170,—was the duty of removing ice from the common area of the Corporation's housing project an exercise of its function of managing that project?

Further there is no authority which supports the proposition that the operational or mundane functions of management are excluded from the protection afforded by s. 11. If the default alleged relates to the function of management of the project then there is nothing to

telle nature que la Société ne pouvait invoquer l'art. 11 à leur égard. En conséquence, la Cour d'appel a analysé la question de savoir si la négligence ou l'omission en cause avait été commise dans l'exécution d'un devoir ou d'un pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public et elle est arrivée à la conclusion que l'omission d'enlever la glace ou la neige était directement liée au devoir que la Loi impose à la Société à cet égard.

Arrêt (le juge Martland étant dissident): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence, Dickson, Beetz, Estey et Pratte: L'expression «un devoir ... conféré par la loi ou ... autre devoir ... public» à l'art 11 vise les aspects des pouvoirs et devoirs légaux qui ont une connotation ou un aspect public et ne comprend pas les autres responsabilités qui ont une connotation d'administration ou de gestion privée ou qui sont par leur nature même accessoires. Interpréter l'article autrement rendrait la prescription protectrice de l'art. 11 applicable à tous les aspects des pouvoirs énoncés au par. 6(2) de *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, chap. 213, et ses modifications, y compris les activités courantes, si insignifiantes soient-elles, et créerait deux situations distinctes en matière de responsabilité du propriétaire pour deux logements apparemment semblables. Cette interprétation de l'art. 11 a pour effet de créer deux catégories d'actes et de pouvoirs, ceux qui ont un caractère public ou une nature essentiellement publique et ceux qui sont de nature administrative, interne ou courante et où le caractère privé prédomine. L'enlèvement de la neige constitue donc une activité à caractère privé et courant, de nature accessoire ou incidente, non visée par la prescription protectrice de l'art. 11.

Le juge Martland, dissident: Même si la Cour d'appel a à juste titre jugé que la Société tombait dans la catégorie de personnes ayant droit à la protection prévue à l'art. 11, les plaidoiries ont principalement porté sur la seconde question énoncée par le juge Howland et qui consiste à déterminer si la négligence ou l'omission reprochée a été commise dans l'exécution d'un devoir ou d'un pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public. Il faut appliquer le critère énoncé par le vicomte Simon dans l'arrêt *Griffiths v. Smith*, [1941] A.C. 170, savoir l'obligation d'enlever la glace des terrains communs du complexe d'habitation de la Société entre-t-elle dans l'exercice de ses fonctions de gestion?

Il n'existe aucune jurisprudence à l'appui de la prétention que les aspects courants ou matériels de la gestion sont exclus de la protection de l'art. 11. Si l'omission alléguée se rapporte à la gestion de l'entreprise rien ne

justify the suggestion that this is not a default in the execution of authority within the meaning of s. 11.

[*Bradford Corporation v. Myers*, [1916] 1 A.C. 242; *McGonegal et al. v. Gray et al.*, [1952] 2 S.C.R. 274; *Griffiths v. Smith*, [1941] A.C. 170; *Edwards v. Metropolitan Water Board*, [1922] 1 K.B. 291; *Clarke v. St. Helen's Borough Council* (1916), 85 L.J.K.B. 17 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Ontario¹ dismissing an appeal from a judgment of Henry J.² declaring that the six-month limitation period in *The Public Authorities Protection Act* applied to the respondent, Ontario Housing Corporation. Appeal allowed, Martland J. dissenting.

J. Edgar Sexton, for the appellant.

Duncan Finlayson, Q.C., for the respondents.

The judgment of Laskin C.J. and Spence, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ. was delivered by

ESTEY J.—This appeal comes to this Court from a disposition by the Courts below of a point of law arising on the pleadings and placed before the Courts in interlocutory proceedings under Rule 124 of the Rules of the Supreme Court of Ontario. Rule 124 provides as follows:

Either party is entitled to raise by his pleadings any point of law, and by consent of the parties or by leave of a judge, the point of law may be set down for hearing at any time before the trial, otherwise it shall be disposed of at the trial.

For the purposes of this motion the parties have agreed that the facts are as pleaded in the Statement of Claim. These can be simply stated. The respondent, the Ontario Housing Corporation being a corporation without share capital established pursuant to *The Ontario Housing Corporation Act*, 1964 (Ont.), c. 76, re-enacted as *The Ontario Housing Corporation Act*, R.S.O. 1970, c. 317, is the owner of certain housing units located in Napanee Court situated in the City of Toronto, Province of Ontario and the appellant is a tenant occupying one of the housing units. The appellant

justifie la prétention qu'il ne s'agit pas d'une omission dans l'exécution d'un pouvoir au sens de l'art. 11.

Jurisprudence: *Bradford Corporation v. Myers*, [1916] 1 A.C. 242; *McGonegal et autres c. Gray et autres*, [1952] 2 R.C.S. 274; *Griffiths v. Smith*, [1941] A.C. 170; *Edwards v. Metropolitan Water Board*, [1922] 1 K.B. 291; *Clarke v. St. Helen's Borough Council* (1916), 85 L.J.K.B. 17.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour suprême de l'Ontario¹ qui rejette un appel d'un jugement du juge Henry² déclarant que l'intimée, l'Ontario Housing Corporation, peut se prévaloir de la prescription de six mois prévue à *The Public Authorities Protection Act*. Pourvoi accueilli, le juge Martland étant dissident.

J. Edgar Sexton, pour l'appelant.

Duncan Finlayson, c.r., pour les intimées.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence, Dickson, Beetz, Estey et Pratte a été rendu par

LE JUGE ESTEY—Ce pourvoi vise une décision rendue par les cours d'instance inférieure sur une question préliminaire de droit soulevée par la plaidoirie écrite et soumise par procédure interlocutoire en vertu de la règle 124 des Règles de la Cour suprême de l'Ontario. La règle 124 dispose:

[TRADUCTION] Chaque partie peut soulever une question de droit par sa plaidoirie écrite et, sur consentement des parties ou sur autorisation d'un juge, cette question de droit peut être tranchée lors d'une audition préalable à l'audition au fond; sinon la question doit être tranchée lors de l'audition au fond.

Aux fins de cette requête, les parties admettent les faits exposés dans la déclaration. Ils se résument comme suit. L'intimée, l'Ontario Housing Corporation, une société sans capital-actions constituée en vertu de *The Ontario Housing Corporation Act*, 1964 (Ont.), chap. 76, reprise par *The Ontario Housing Corporation Act*, R.S.O. 1970, chap. 317, est propriétaire de logements situés à Napanee Court, dans la ville de Toronto (Ontario), et l'appelant est locataire d'un de ces logements. Alors que l'appelant passait sur les terrains communs du complexe d'habitation, il a fait une chute sur de la

¹ (1977), 15 O.R. (2d) 217.

² (1976), 13 O.R. (2d) 354.

¹ (1977), 15 O.R. (2d) 217.

² (1976), 13 O.R. (2d) 354.

while walking on a common area in this development slipped on some ice or accumulated snow and suffered injuries. The Writ of Summons was issued by the appellant more than 6 months after the date upon which the appellant suffered his injuries and the respondent takes the position that by reason of s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374, as amended by 1976 (Ont.), c. 19, the appellant's claim is statute barred, the limitation period therein being 6 months.

The respondent owns the housing units in question pursuant to *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, c. 213, as amended by 1974 (Ont.), c. 31, (and 1976 (Ont.), c. 44, s. 2) specifically s. 6(2) thereof which provides as follows:

The Lieutenant Governor in Council may constitute corporations with such powers and duties as are deemed expedient to carry out any of the terms of any agreement made under subsection 1, or to carry out any building development or housing project, including power to plan, construct and manage any building development or housing project undertaken under any such agreement or otherwise, and including power to acquire and dispose of land in its own name. [Emphasis added]

It is convenient at this time to set out s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*, *supra*:

No action, prosecution or other proceeding lies or shall be instituted against any person for an act done in pursuance or execution or intended execution of any statutory or other public duty or authority, or in respect of any alleged neglect or default in the execution of any such duty or authority, unless it is commenced within six months next after the cause of action arose, or, in case of continuance of injury or damage, within six months after the ceasing thereof.

The question of law put before the Court pursuant to Rule 124 is set out in the Notice of Motion as follows:

... whether the Defendant, Ontario Housing Corporation, is entitled to rely on s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*.

The Court of first instance concluded that as the respondent is a "Crown agency" within the meaning of *The Crown Agency Act*, R.S.O. 1970, c. 100, it therefore is a public authority and is en-

glace ou de la neige tassée et s'est blessé. L'appellant a fait délivrer un bref d'assignation plus de six mois après la date de l'accident. L'intimée invoque l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, chap. 374, modifié par 1976 (Ont.), chap. 19, et soutient que la réclamation de l'appellant est prescrite, car le délai de prescription prévu à cette loi est de 6 mois.

L'intimée est propriétaire des logements en vertu de *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, chap. 213, modifié par 1974 (Ont.), chap. 31 (et 1976 (Ont), chap. 44, art. 2) et plus particulièrement du par. 6(2) qui dispose:

[TRADUCTION] Le lieutenant gouverneur en conseil peut constituer des sociétés et leur conférer les pouvoirs et devoirs jugés nécessaires à la mise en œuvre de toute disposition d'un accord conclu en vertu du paragraphe 1, de travaux de lotissement ou d'une entreprise de logement, y compris le pouvoir de planifier, de construire et de gérer pareille entreprise aux termes de l'accord ou autrement, de même que le pouvoir d'acquérir et d'aliéner des terrains en son propre nom. [C'est moi qui souligne.]

Il est pertinent à ce stade de citer l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*, précité:

[TRADUCTION] 11. Aucune action, poursuite ou autre procédure n'est recevable ou ne peut être intentée contre une personne pour un acte fait en conformité ou en exécution d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public, ou avec l'intention de l'exécuter, ou pour une prétendue négligence ou omission dans l'exécution de ce devoir ou pouvoir, à moins d'être intentée dans les six mois suivant l'acte, la négligence ou l'omission reprochés, ou, en cas de préjudice ou dommage continu, dans les six mois suivant leur cessation.

La question de droit soumise à la Cour en vertu de la règle 124 est énoncée à l'avis de requête:

[TRADUCTION] ... savoir si la défenderesse, l'Ontario Housing Corporation, a le droit d'invoquer l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*.

Le tribunal de première instance a conclu qu'étant mandataire de Sa Majesté au sens de *The Crown Agency Act*, R.S.O. 1970, chap. 100, l'intimée est un pouvoir public, qu'elle a donc le droit

titled to rely on s. 11 of *The Public Authorities Protection Act* and consequently the appellant's action was statute barred. In the course of his judgment Henry J. stated:

The point is concluded by s. 2 of *The Crown Agency Act* in providing that the corporation is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

The Court of Appeal reached the same conclusion by another route. In that Court it was determined unanimously that even if the respondent is in law a Crown agency some of its duties and authorities are of such a nature that in respect of their exercise or discharge the Corporation is not entitled to invoke s. 11. Hence the Court of Appeal proceeded to what was said to be a second issue, namely "whether the alleged neglect or default of the Corporation was in the exercise of any statutory or other public duty". The Court then went on to reach the conclusion that:

Management of housing units necessarily includes provision for the removal of ice and snow from the entrances and the common areas. This is a normal function of property management. . . . The default in removing the ice or snow from the common areas was directly linked to the statutory power of the Corporation in this connection. The appellant was one of the members of the public for whose benefit the statutory authority in question was to be exercised. It was not a subsidiary activity of a non-public nature.

Accordingly, s. 11 of the Act extended to this situation and the limitation period having run, the appeal was dismissed.

The issue raised in this appeal turns upon the interpretation and interrelationship of s. 6(2) of *The Housing Development Act* and s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*. The empowering provisions of s. 6(2) provide for the granting of "... such powers and duties as are deemed expedient to . . . plan, construct and manage any building development or housing project . . .". These words would appear to be sufficiently broad to include virtually the entire range of executive and administrative activities in all of their operational facets and details in the establishment and operation of a housing facility. This provision must then be read

d'invoquer l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act* et que l'action intentée par l'appellant est prescrite par la Loi. Dans sa décision, le juge Henry a déclaré:

[TRADUCTION] La question est réglée par l'art. 2 de *The Crown Agency Act* qui prévoit que la Société est, à toutes fins, mandataire de Sa Majesté la Reine et qu'elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'à titre de mandataire de Sa Majesté.

La Cour d'appel est parvenue à la même conclusion par un autre cheminement. Elle a jugé à l'unanimité que même si l'intimée est en droit mandataire de Sa Majesté, certains de ses devoirs et pouvoirs sont de telle nature que la Société ne peut invoquer l'art. 11 à leur égard. En conséquence, la Cour d'appel a analysé ce qu'on a appelé le deuxième point litigieux, savoir si [TRADUCTION] «la négligence ou l'omission en cause a été commise dans l'exécution d'un devoir ou d'un pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public». La Cour est arrivée à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] L'administration de logements comporte nécessairement l'obligation d'enlever la glace et la neige des voies d'accès aux logements et des terrains communs. Cela fait partie de la gestion normale d'une propriété . . . L'omission d'enlever la glace ou la neige des terrains communs est directement liée au pouvoir que la Loi confère à la Société à cet égard. L'appelant est un membre du public au profit duquel le pouvoir en question doit être exercé. Il ne s'agit pas d'une activité accessoire, sans caractère public.

En conséquence, il fut jugé que l'art. 11 de la Loi s'appliquait et, le délai de prescription étant expiré, l'appel fut rejeté.

La question soulevée dans ce pourvoi porte sur l'interprétation et l'interaction du par. 6(2) de *The Housing Development Act* et de l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*. Les dispositions habilitantes du par. 6(2) confèrent [TRADUCTION] «les pouvoirs et devoirs jugés nécessaires . . . et le pouvoir de planifier, de construire et de gérer pareille entreprise . . .». Ces termes semblent suffisamment larges pour couvrir pratiquement toutes les activités administratives et de gestion, sous toutes leurs facettes et dans tous les détails matériels, dans la construction et l'exploitation de logements. Cette disposition doit donc être lue à la

in the light of the expression in s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*" . . . an act done in . . . the execution . . . of any statutory or other public duty or authority . . ." so as to determine whether the protective net of s. 11 is thereby cast over the entire exercise of the power and duty to "plan, construct and manage" under s. 6(2); or alternatively extends only to those activities which have a public aspect as distinct from a private connotation.

The Court is here confronted with at least two possible, but quite different, interpretations of s. 11. The one would impose on all actions involving the execution of the powers undertaken pursuant to s. 6(2) of *The Housing Development Act*, however minor or minuscule, the protection of the limitation period established by s. 11. The imposition of this limitation period for this special class would have the direct result of producing two categories of housing units in the community; the one operated by persons having a statutory mandate to which a six month limitation period would extend; and the other operated by a person without statutory authority to which the general limitation period would apply. Of course both housing projects would appear identical in fact to the attending public whose rights are directly affected by the distinction.

The other interpretation of s. 11 open to the Court would limit the imposition of the six months limitation period to those aspects of the powers carried out under s. 6(2) having a public connotation and impact in contrast to the great volume of such actions undertaken on a private basis or with something less than a public connotation and impact.

Section 11, being a restrictive provision wherein the rights of action of the citizen are necessarily circumscribed by its terms, attracts a strict interpretation and any ambiguity found upon the application of the proper principles of statutory interpretation should be resolved in favour of the person whose right of action is being truncated. There is little doubt about the presence of ambiguity and uncertainty of meaning in the section. This provision is found in a provincial statute which deals with a number of public officials

lumière de l'expression suivante de l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*: « . . . un acte fait . . . en exécution d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public» pour déterminer si la protection de l'art. 11 couvre l'exercice intégral du pouvoir et devoir de «planifier, de construire et de gérer» prévu au par. 6(2), ou si elle ne s'étend qu'aux activités à caractère public plutôt que privé.

La Cour est donc aux prises avec au moins deux interprétations possibles, quoique bien différentes, de l'art. 11. L'une accorderait la protection de la prescription prévue à l'art. 11 pour tout acte, même tout à fait mineur, accompli en exécution des pouvoirs conférés au par. 6(2) de *The Housing Development Act*. L'imposition de cette prescription à cette classe spéciale aurait pour effet direct de créer deux catégories de logements: les logements exploités par des personnes mandatées par la Loi et protégées par la prescription de six mois et les logements exploités par des personnes sans pouvoirs conférés par la loi et à l'égard desquelles la prescription générale s'appliquerait. Bien évidemment, les membres du public dont les droits sont directement atteints par la distinction ne pourront voir de différence entre les deux sortes de complexes d'habitation.

L'autre interprétation possible aurait pour effet de restreindre l'application de la prescription de six mois aux aspects des pouvoirs exercés en vertu du par. 6(2) qui ont une connotation et un impact publics, par opposition aux nombreux actes à caractère privé ou sans vraiment de connotation ni d'impact publics.

L'article 11, qui restreint les droits d'action des citoyens, dans ses termes même, doit en conséquence être interprété strictement. Toute ambiguïté découlant de l'application des règles appropriées d'interprétation des lois doit donc être résolue en faveur de la personne dont les droits sont diminués. Il est indubitable que la disposition contestée est ambiguë et imprécise. C'est une disposition d'une loi provinciale relative à certains titulaires de fonction publique, dont les juges de paix, les agents de la paix, les shérifs, les juges

including justices of the peace, constables, bailiffs, provincial judges and persons responding to a mandamus or mandatory order as well as other persons acting with reference to public order.

The section finds its origin in a statute of the United Kingdom enacted in 1893 and which has been before the courts frequently since that time (*vide the Public Authorities Protection Act, 1893* (56 and 57 Vict. c. 61)). In the case of *Bradford Corporation v. Myers*³, Lord Buckmaster L.C. in dealing with the position of a municipal corporation acting negligently in the course of delivering coke produced as a waste product in the course of the discharge of its statutory duty to supply gas to the district, stated at p. 247:

In other words, it is not because the act out of which an action arises is within their power that a public authority enjoys the benefit of the statute. It is because the act is one which is either an act in the direct execution of a statute, or in the discharge of a public duty, or the exercise of a public authority. I regard these latter words as meaning a duty owed to all the public alike or an authority exercised impartially with regard to all the public. It assumes that there are duties and authorities which are not public, and that in the exercise or discharge of such duties or authorities this protection does not apply. [Emphasis added.]

The Court proceeded to find that the municipal corporation was not protected by the limitation period because in selling the coke the corporation was not acting in the direct execution of the statute or its public duty or public authority thereunder but rather in a secondary role. It is interesting to note that the Court proceeded on the ground that the section applied only to public authorities although in its terms (and in the terms of s. 11 before this Court) the provision runs to the benefit of "any person for an act done in pursuance or execution or intended execution of any statutory or other public duty or authority . . ." . It may be that this restrictive interpretation was placed upon the word "person" by reason of the title of the statute. *The Interpretation Act* of Ontario (R.S.O. 1970, c. 225) defines "person" as follows:

30.28 "person" includes a corporation and the heirs, executors, administrators or other legal representatives

provinciaux et les personnes pouvant être assujetties à un *mandamus* ou à une injonction mandatoire, de même que les autres personnes dont les fonctions sont relatives à l'ordre public.

L'article tire son origine d'une loi du Royaume-Uni promulguée en 1893 et maintes fois soumise aux tribunaux depuis (voir *Public Authorities Protection Act, 1893* (56 et 57 Vict. chap. 61)). Dans l'affaire *Bradford Corporation v. Myers*³, où il s'agissait d'une municipalité qui avait commis une négligence en livrant du coke, un résidu produit dans le cadre de l'exécution de son obligation légale d'approvisionner le district en gaz, le lord chancelier Buckmaster dit (à la p. 247):

[TRADUCTION] Autrement dit, ce n'est pas parce que l'acte à l'origine d'une poursuite relève du pouvoir d'une autorité publique que cette dernière a droit à la protection de la Loi. C'est parce que l'acte découle de l'exécution directe d'une loi, de l'accomplissement d'un devoir public ou de l'exercice d'un pouvoir public. J'emploie ces mots dans le sens d'un devoir à l'égard du public en général ou d'un pouvoir exercé impartiallement à l'égard du public en général. Cela suppose donc que certains devoirs et pouvoirs ne sont pas de nature publique et que la loi n'accorde pas de protection quand on les accomplit. [C'est moi qui souligne.]

La Cour a conclu que la municipalité n'était pas protégée par la prescription parce que la vente de coke par elle ne faisait pas partie de l'exécution directe de la Loi, ni d'un devoir ou pouvoir public en découlant, mais était plutôt une activité secondaire. Il est intéressant de souligner que la Cour a pris pour acquis que l'article ne s'appliquait qu'aux pouvoirs publics bien que son texte (tout comme l'art. 11 soumis à cette Cour) précise que la disposition protège «une personne pour un acte fait en conformité ou en exécution d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public . . .». Cette interprétation restrictive du mot «personne» peut s'expliquer par le titre de la Loi. La loi ontarienne, *The Interpretation Act*, (R.S.O. 1970, chap. 225) définit le mot «personne» comme suit:

[TRADUCTION] 30.28 «Personne» comprend une société, les héritiers, exécuteurs testamentaires, administrateurs

³ [1916] 1 A.C. 242.

³ [1916] 1 A.C. 242.

of a person to whom the context can apply according to law;

Section 11 therefore would appear to extend to persons corporate and unincorporate and in the case of the former whether established as a Crown agency or otherwise. However this Court is not required to determine the matter with finality since the respondent is clearly a Crown agency, whatever relevance and bearing that fact may have on the considerations raised by this appeal.

Section 11 was last before this Court in *McGonegal et al. v. Gray et al.*⁴, wherein Rand J. on behalf of himself, Taschereau and Cartwright JJ. stated at page 287:

It is pointed out by Buckmaster L.C. that the language of the section implies that some authorized acts of public authorities are not "public", although I do not take that to mean that under no circumstances could the entire authorized activities of a public authority be wholly of a public nature.

In that case the issue was whether or not the Board of School Trustees and the school teacher employed by them were protected by s. 11 and its limitation period in the case of a claim brought on behalf of a twelve year old student injured in the course of lighting a gasoline stove on the instructions of the teacher in order to warm up the teacher's and perhaps some students' lunches.

In disposing of the issue and in finding that the section did not apply Rand J. continued at p. 290:

But the act which resulted in the injury was not one in the course of executing any direct public purpose for the children: it had not yet reached any public aspect: it was a private act, under a private authority.

The Court was divided four to three with the dissent considering that s. 11 applied since the direction of the teacher formed a part of the discharge of the duties imposed upon her under *The Public Schools Act*, and hence the teacher

ou autres représentants légaux d'une personne visée par le contexte conformément à la loi;

Il semble donc que l'art. 11 s'applique à des personnes morales constituées ou non en corporation, qu'il s'agisse ou non, dans ce cas, de mandataires de Sa Majesté ou non. Cependant, cette Cour n'a pas à trancher la question puisqu'il ne fait aucun doute que l'intimée est un mandataire de Sa Majesté, quelle que soit la pertinence ou l'importance de ce fait sur les questions soulevées dans ce pourvoi.

C'est dans l'affaire *McGonegal et autres c. Gray et autres*⁴, que cette Cour a étudié l'art. 11 pour la dernière fois. Le juge Rand a écrit, en son nom et au nom des juges Taschereau et Cartwright (à la p. 287):

[TRADUCTION] Le lord chancelier Buckmaster souligne que le texte de l'article sous-entend que, quoique autorisés, certains actes accomplis par les pouvoirs publics ne sont pas de nature «publique», mais je ne pense pas que cela exclut la possibilité que toutes les activités autorisées d'une autorité publique puissent avoir un caractère entièrement public.

Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer si le conseil scolaire et l'institutrice à son emploi étaient protégés par la prescription de l'art. 11 dans le cas d'une réclamation intentée au nom d'un écolier de douze ans qui s'était blessé en allumant un réchaud à gaz à la demande de l'institutrice, afin de faire chauffer le repas de cette dernière et peut-être celui de certains élèves.

Après avoir conclu à la non-application de l'art. 11, le juge Rand poursuit (à la p. 290):

[TRADUCTION] Mais l'acte à l'origine de la blessure n'a pas été accompli dans le cadre de l'exécution d'une responsabilité publique directement liée aux intérêts des enfants: il n'avait pas atteint ce caractère public; il s'agissait d'un acte de nature privée accompli en vertu d'un pouvoir de nature privée.

La Cour rendit une décision à quatre contre trois, la dissidence concluant que l'art. 11 s'appliquait puisque la demande de l'institutrice faisait partie de l'exécution des devoirs prévus à *The Public Schools Act* et qu'en conséquence, l'institu-

⁴ [1952] 2 S.C.R. 274.

⁴ [1952] 2 R.C.S. 274.

was a public authority entitled to the same protection as the Trustees.

It was mentioned earlier that s. 11 finds its origin in the English *Public Authorities Protection Act, 1893*. There is, however, a difference between s. 1 of the 1893 legislation and s. 11 in that s. 11 includes the word "other" immediately before the expression "public duty". In the English statute the inclusionary reference relates to "any statutory or public duty or authority . . ." whereas in the Ontario section the key words are "any statutory or other public duty or authority . . .". [Emphasis added.] Adhering to the canon of statutory interpretation requiring the attribution of meaning to all words used in the statute if at all possible, one must assume that the insertion of the word "other" was done with deliberate legislative intent. In my view the word "other" as applied to public duty when that phrase appears in tandem with the expression "any statutory . . . duty" clearly contemplates the existence of both public statutory duties, and statutory duties without a public connotation, the latter being outside s. 11. Indeed it would appear that Rand J. in the *McGonegal* case, *supra*, recognized such a classification of functions when he stated:

The distinction made in *Myers* which confined the scope of the public service to those acts in direct performance of it, as contrasted with those of a private interest although incidental to the undertaking and authority as a whole, and in *Clarke* between primary and direct public acts and those which are subordinate or incidental to them, indicates the line of distinction for the purposes here.

It therefore follows that the reference in s. 11 to "any statutory or other public duty" applies in the context of s. 6(2) of *The Housing Development Act* to those aspects of the statutory powers and duties there established which have a public aspect or connotation, and does not comprehend those planning, construction and managerial responsibilities (to paraphrase s. 6(2)) which have a private executive or private administrative application or are subordinate in nature. To read the section otherwise would be to bring within the protective umbrella of the limitation imposed by s. 11 every aspect of the powers enunciated in s. 6(2)

trice était une autorité publique qui avait droit à la même protection que les administrateurs.

J'ai déjà indiqué que l'art. 11 tire son origine d'une loi anglaise, la *Public Authorities Protection Act, 1893*. Il existe cependant une différence entre l'art. 1 de la Loi de 1893 et l'art. 11; ce dernier contient le mot «autre» immédiatement avant l'expression «devoir . . . public». Dans la loi anglaise, la disposition se réfère à «un devoir ou pouvoir public ou conféré par la loi . . .» alors que les mots-clés de l'article ontarien parlent d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou . . . un autre devoir ou pouvoir public . . .» [C'est moi qui souligne.] A la lumière du principe fondamental d'interprétation des lois selon lequel il faut, dans toute la mesure possible, accorder un sens à tous les mots employés dans une loi, on doit présumer que le terme «autre» a été ajouté par le législateur dans un but précis. A mon avis, le mot «autre», qui qualifie l'expression devoir public, elle-même juxtaposée aux termes «un devoir . . . conféré par la loi», vise clairement l'existence de devoirs légaux publics d'une part et de devoirs légaux sans caractère public d'autre part; ces derniers sont exclus de l'art. 11. En fait, il appert que le juge Rand a reconnu cette classification des fonctions dans *McGonegal*, précité, lorsqu'il déclare:

[TRADUCTION] La distinction faite dans *Myers* qui restreint la notion de service public aux actes directement liés à son exécution par opposition aux actes à caractère privé, mais accessoires à l'entreprise et aux pouvoirs considérés globalement, et dans *Clarke* entre les actes publics directs et essentiels et ceux qui leur sont accessoires ou incidents, nous fournit la ligne de démarcation aux fins présentes.

Il s'ensuit donc que l'expression «un devoir . . . conféré par la loi ou . . . autre devoir . . . public» à l'art. 11 vise, dans le contexte du par. 6(2) de *The Housing Development Act*, les aspects des pouvoirs et devoirs légaux qui ont une connotation ou un aspect public et ne comprend pas les responsabilités de planification, de construction et d'administration (pour reprendre le par. 6(2)) qui ont une connotation d'administration ou de gestion privée ou qui sont par leur nature même accessoires. Interpréter l'article autrement rendrait la prescription de l'art. 11 applicable à tous les aspects des pouvoirs énoncés au par. 6(2), y compris les activi-

including operational matters, however insignificant in the spectrum of management activities for example, and would as already mentioned create different conditions of owner liability for two apparently similar housing facilities. Indeed, when urging such a reading of the section, counsel for the respondent candidly admitted that such was the result for which he was contending. When one interpretation can be placed upon a statutory provision which would bring about a more workable and practical result, such an interpretation should be preferred if the words invoked by the Legislature can reasonably bear it; and this is particularly so where the alternative interpretation will reduce the right of recovery of members of the public who suffer loss or injury.

The United Kingdom statute without the additional word "other" has been construed to the same end; that is to say statutory duties have been segregated into two classes, one being inherently public, the other having private connotations. The addition of the word "other" to the statute in my view removes any doubt a court might have had in construing the statute in this manner. Conditions in today's community are of course vastly different from conditions existing in 1893 when the Act was first introduced. The interpretation I have adopted appears to be even more appropriate in the light of these changes, reflecting the greatly amplified role of the government and its agencies in the modern community, particularly in the conduct of industrial and commercial operations formerly carried on mainly by non-governmental entities.

The effect of construing s. 11 in this manner is to segregate the actions which the respondent might undertake in the course of exercising the powers and duties under s. 6(2) of its parent statute into two categories, the one being those actions which entail a public aspect or are inherently of a public nature and the other being a category of activities, including managerial, which are more of an *internal or operational nature having a predominantly private aspect*. The cases leave little doubt that the segregation of statutory powers into public and private categories is not an

tés courantes, si insignifiantes soient-elles d'un point de vue administratif, et, comme je l'ai déjà dit, créerait deux situations distinctes en matière de responsabilité du propriétaire pour deux logements apparemment semblables. En fait, en plaidant une telle interprétation de l'article, l'avocat de l'intimée a franchement admis qu'il était en faveur de ce résultat. Mais c'est l'interprétation la plus pratique et la plus efficace qu'il faut retenir lorsque les termes utilisés par le législateur le permettent et c'est particulièrement vrai lorsque l'autre interprétation possible a pour effet de diminuer les droits d'action des citoyens lésés ou blessés.

C'est le sens de l'interprétation donnée à la loi anglaise, qui ne contient pas le mot «autre»; il faut donc en conclure que les devoirs légaux ont été divisés en deux groupes, ceux qui sont publics de façon inhérente et ceux qui ont une connotation privée. L'addition du mot «autre» dans la Loi élimine, à mon avis, tout doute qu'un tribunal aurait pu avoir en adoptant pareille interprétation. Les conditions sociales actuelles sont très différentes de celles qui prévalaient en 1893, époque de l'adoption de la Loi. L'interprétation que j'ai adoptée paraît encore plus appropriée à la lumière de cette évolution, car elle reflète le rôle accru du gouvernement et de ses mandataires dans notre société moderne, plus particulièrement dans les domaines industriel et commercial qui relevaient autrefois principalement d'intérêts privés.

Cette interprétation de l'art. 11 a pour effet de séparer en deux catégories les actes que l'intimée peut accomplir en exécution de ses pouvoirs et devoirs en vertu du par. 6(2) de sa loi constitutive; il s'agit d'une part des actes à caractère public ou de nature essentiellement publique et d'autre part d'une catégorie d'activités, dont celles de gestion, qui sont plus *de nature interne ou courante et où le caractère privé prédomine*. La jurisprudence laisse peu de doute que la séparation des pouvoirs légaux entre ce qui est privé et ce qui est public n'est pas

easy task (*vide Griffiths v. Smith*⁵ per Lord Porter at p. 211; *Bradford Corporation v. Myers, supra*, per Lord Buckmaster at p. 250). Difficult or not, the task before this Court is to find the plain meaning of s. 11 in the light of the relationship of that statute with *The Housing Development Act* and to determine into which category the responsibilities herein in question must fall.

By the nature of the proceedings giving rise to this appeal, we do not have the benefit of a full evidentiary description of the actions taken by the respondent in the course of exercising its authority and duty to manage the housing project in question. The agreed statement of facts does, however, indicate that in connection with the operation of these several housing units the respondent contracted with the third party for the removal of snow from areas apparently under the control and certainly in the ownership of the respondent. For the purposes of this motion, it was assumed that the injury to the appellant was suffered by reason of the failure of the respondent or the third party on behalf of the respondent to remove the ice and snow from the area in question.

The powers and duties entrusted to the respondent (and for the purposes of these two statutory provisions I equate "powers" as the term is used in s. 6(2) of *The Housing Development Act* with "authority" as it is employed in s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*), include the power "to plan, construct, and manage any building development or housing project undertaken . . .". It is trite that in this context the terms "to plan, construct and manage" connote not only the overall right and duty for example, to preserve the assets of the corporation and to take such action from time to time as may be required to achieve the objective *in the public interest*, but also the operational and more mundane functions of management in its every detail, including the removal of garbage, cleaning of windows, letting and reletting of units becoming vacant, the cutting of grass, the financing and refinancing of mortgages registered against the units or some of them, and numerous other aspects of management large and

une tâche facile (voir *Griffiths v. Smith*⁵, lord Porter, à la p. 211; *Bradford Corporation v. Myers*, précité, lord Buckmaster, à la p. 250). Mais peu importe la difficulté, la présente Cour doit trouver la véritable signification de l'art. 11 à la lumière de la relation de cette disposition législative avec *The Housing Development Act* et déterminer à quelle catégorie appartiennent les responsabilités en cause en l'espèce.

Étant donné la nature des procédures à l'origine de ce pourvoi, nous ne disposons pas d'une preuve détaillée sur les actes accomplis par l'intimée en exécution de son pouvoir et devoir de gérer le complexe de logements en cause. L'exposé conjoint des faits révèle cependant que l'intimée a, aux fins de l'exploitation de ces logements, conclu un contrat avec un tiers pour l'enlèvement de la neige des terrains dont l'intimée a apparemment le contrôle et certainement la propriété. Aux fins de la présente requête, on a présumé que les blessures subies par l'appelant étaient dues au défaut de l'intimée ou du tiers d'enlever la neige et la glace des terrains en question.

Les pouvoirs et les devoirs conférés à l'intimée (aux fins de ces deux dispositions, j'assimile le mot «powers» (pouvoirs) à l'art. 6(2) de *The Housing Development Act* au mot «authority» (pouvoirs) à l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*), comprennent le pouvoir de «planifier, de construire et de gérer pareille entreprise [de logement] . . .». Il est évident que, dans le contexte, les mots «planifier, construire et gérer» visent non seulement les droits et les devoirs globaux, par exemple de veiller sur les biens de la société et de prendre à l'occasion les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif *dans l'intérêt public*, mais s'appliquent également aux activités administratives à caractère courant et plus matériel, notamment le ramassage des ordures, le nettoyage des vitres, la location initiale et la relocation des logements devenus vacants, la tonte du gazon, le financement et le refinancement des hypothèques enregistrées sur les logements ou certains d'entre eux, et diverses autres tâches administratives de tous

⁵ [1941] A.C. 170.

⁵ [1941] A.C. 170.

small. In the spectrum of the exercise of its mandate under s. 6(2) the removal of snow by the respondent is a private and operational matter in contrast to those burdens of planning, construction and management of a housing complex which have a public character. It is something done every winter by almost every householder in Canada.

The obligation of management to afford continuous access to the premises during the winter is one which may be the subject of subcontracting to others either as a term of a lease or as a term of an independent contract. Management itself will, in a project of any scale, commonly engage an employee, a third party subcontractor, or a tenant for the discharge of this function which is primarily one whose performance is for the private benefit of the occupiers of the premises. It incidentally, of course, affects people having recourse to the premises as invitees, licensees, and perhaps even trespassers. Certainly, the public generally through such facilities as postal delivery, utility servicing, and the like, will to some extent be affected by the discharge of the snow-removal burden. Nevertheless, it is not one of the primary duties exercised in the public interest which quickly comes to mind when one contemplates the range of activities involved in the planning, construction and management of a housing complex located in Metropolitan Toronto or its environs. It is not, in my view, a phase of activity which has "a direct public purpose" or which has a "public aspect" in the words of the majority of this Court in the *McGonegal* decision, *supra*. It is predominantly in character a "subordinate" or "incidental" act or "of a private interest" to refer again to the words of Rand J. in that case.

It therefore follows that the actions and omissions of the respondent as they are said to have contributed to the injuries of the appellant are not amongst those "statutory and other public duties" which would be covered by the protective limitation period imposed by s. 11.

For the purposes therefore of resolving the motion brought by the appellant under Rule 124 of the Rules of Practice of the Supreme Court of

ordres. L'enlèvement de la neige par l'intimée constitue, dans le cadre de l'exécution de son mandat en vertu du par. 6(2), une activité à caractère privé et courant par opposition à ses obligations de planifier, de construire et de gérer un complexe d'habitation, qui ont un caractère public. C'est une tâche qui incombe à presque tous les propriétaires au Canada en hiver.

L'obligation de la direction d'assurer un accès continu aux lieux durant l'hiver peut faire l'objet d'un sous-contrat, soit comme clause d'un bail, soit comme clause d'un contrat distinct. En effet, dans les grands complexes, il arrive souvent que la direction engage un employé, un tiers sous-contractant, ou un locataire pour s'acquitter de cette tâche qui, au premier chef, bénéficie surtout aux occupants des lieux. Il est bien évident qu'en bénéficient également, de façon accessoire, les personnes qui se rendent sur les lieux à titre d'invités, de personnes autorisées ou peut-être même d'intrus. En fait, le public en général bénéficie dans une certaine mesure de l'exécution de l'obligation d'enlever la neige, que ce soit pour la livraison du courrier ou autres services résidentiels. Il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit pas là d'un des principaux devoirs exercés dans l'intérêt public qui vient à l'esprit lorsqu'on envisage les diverses activités qu'impliquent la planification, la construction et l'administration d'un complexe d'habitation dans le Toronto métropolitain ou ses environs. Il ne s'agit pas à mon avis d'un aspect d'une activité qui est «une responsabilité publique directe» ou a un «caractère public», pour reprendre les expressions employées par la majorité en cette Cour dans l'arrêt *McGonegal*, précité. Il s'agit principalement d'un acte à caractère «accessoire», «incident» ou «privé», selon la terminologie du juge Rand dans cette affaire.

Il s'ensuit donc que les actes et omissions reprochés à l'intimée, qui auraient contribué aux blessures subies par l'appelant, ne font pas partie des «devoirs conférés par la loi ou autres devoirs publics» visés par la prescription de l'art. 11.

En conséquence, je suis d'avis de répondre par la négative à la question posée par l'appelant dans la requête présentée en vertu de la règle 124 des

Ontario, I would answer the question put in the Notice of Motion in the negative, namely that the respondent is not entitled to rely on s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*. Nothing herein stated of course has any bearing or reference upon the ultimate rights and obligations of the parties to this litigation other than for the purpose of determining the answer to the specific question raised.

I would therefore allow the appeal, but because the parties have, by mutual agreement, sought to resolve the threshold issue of the appropriate limitation period by invoking Rule 124 and because these preliminary proceedings will not determine the ultimate rights of the parties on the claims raised in this litigation, I would dispose of the issue of costs in the Court of first instance, the Court of appeal and in this Court as costs to the plaintiff in the cause.

MARTLAND J. (*dissenting*)—On September 3, 1975, the appellant filed a statement of claim against the respondents, Ontario Housing Corporation, hereinafter referred to as “the Corporation”, and Her Majesty The Queen in Right of the Province of Ontario. The writ had been issued in the same month. He alleged that the Corporation is established on behalf of the respondent, Her Majesty The Queen in Right of the Province of Ontario, and is an agent thereof.

The claim is for damages for personal injuries. The appellant alleged that he was the tenant of a housing unit at Napanee Court in Toronto, leased to him by the Corporation. He says that, on December 6, 1974, he slipped and fell on a patch of ice located on the common area of land, owned and occupied by the Corporation, surrounding its housing unit located on Napanee Court. The claim is based upon the alleged negligence of the respondents in respect of the maintenance of the area under their care and custody.

The respondents, by their statement of defence, *inter alia*, pleaded the provisions of s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374. That section provided that:

11. No action, prosecution or other proceeding lies or shall be instituted against any person for an act done in pursuance or execution or intended execution of any

Règles de pratique de la Cour suprême de l'Ontario et je conclus que l'intimée n'a pas le droit d'invoquer l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*. Sauf dans la mesure où il répond à la question posée, le présent jugement ne touche en aucune façon aux droits et obligations ultimes des parties au litige.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi. Puisque les parties ont convenu de recourir à la règle 124 pour faire trancher la question préliminaire de la prescription et que ces procédures préliminaires ne tranchent pas les droits ultimes des parties relativement aux réclamations en l'espèce, je suis d'avis d'adjuger les dépens en première instance, en Cour d'appel et en cette Cour en faveur du demandeur.

LE JUGE MARTLAND (*dissident*)—Le 3 septembre 1975, l'appelant a produit une déclaration contre les intimées, l'Ontario Housing Corporation (ci-après appelée la «Société») et Sa Majesté du chef de la province de l'Ontario. Le bref avait été délivré le même mois. L'appelant allègue que la Société a été établie au nom de Sa Majesté du chef de la province de l'Ontario et qu'elle en est mandataire.

Il s'agit d'une demande de dommages-intérêts pour blessures corporelles. L'appelant allègue qu'il était locataire d'un logement de la Société, situé à Napanee Court, à Toronto. Il déclare avoir fait une chute, le 6 décembre 1974, en glissant sur une plaque de glace sur les terrains communs qui entourent les logements de Napanee Court dont la Société est propriétaire et occupant. La réclamation est fondée sur la prétendue négligence des intimées quant à l'entretien de la propriété dont elles avaient la garde.

En défense, les intimées ont notamment invoqué l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, chap. 374, aux termes duquel:

[TRADUCTION] 11. Aucune action, poursuite ou autre procédure n'est recevable ou ne peut être intentée contre une personne pour un acte fait en conformité ou

statutory or other public duty or authority, or in respect of any alleged neglect or default in the execution of any such duty or authority, unless it is commenced within six months after the act, neglect or default complained of, or, in case of continuance of injury or damage, within six months after the ceasing thereof.

This action was commenced more than six months after the alleged default occurred.

The appellant then applied, pursuant to Rule 124 of the Rules of the Supreme Court of Ontario, to determine, as a point of law, whether the Corporation was entitled to rely upon that section. For the purposes of the application only, the facts alleged in the statement of claim were agreed upon. Both Courts below have held, though not for the same reasons, that the Corporation was entitled to the protection of the six month limitation period. The appellant, with leave, has appealed to this Court.

Howland J.A., who delivered the unanimous judgment of the Court of Appeal, said:

There are two issues requiring consideration in this appeal:

- (a) does the Corporation fall within the class of persons entitled to protection by s. 11 of *The Public Authorities Protection Act*?;
- (b) was the alleged neglect or default in the execution of any statutory or other public duty or authority?

Section 11 of *The Public Authorities Protection Act* was added to the Act in 1911 by 1 Geo. V, c. 22, s. 13(1). Previously the statute offered protection primarily to justices of the peace and constables. Despite the broad language of s. 11, it would seem to be clearly settled that the words "any person" in s. 11 only apply to public authorities. As Kerwin J. pointed out in *McGonegal et al. v. Gray et al.*, [1952] 2 S.C.R. 274 at p. 282 in considering s. 11:

"The Ontario section is in substance the same as s. 1 of the British Public Authorities Protection Act, 1893, which has been considered in numerous cases in England, Scotland and Ireland. . . . The House of Lords noticed some of them in *Bradford Corporation v. Myers*, [1916] 1 A.C. 242, where it was finally decided that the word 'person' must be limited so as to apply only to public authorities."

en exécution d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public, ou avec l'intention de l'exécuter, ou pour une prévue négligence ou omission dans l'exécution de ce devoir ou pouvoir, à moins d'être intentée dans les six mois suivant l'acte, la négligence ou l'omission reprochés, ou, en cas de préjudice ou dommage continu, dans les six mois suivant leur cessation.

La présente action a été intentée plus de six mois après la prévue négligence.

Conformément à la règle 124 des Règles de la Cour suprême de l'Ontario, l'appelant a présenté une requête pour faire trancher une question préliminaire de droit, savoir si la Société a le droit d'invoquer cet article. Aux seules fins de la requête, les parties ont admis les faits allégués dans la déclaration. Les tribunaux d'instance inférieure ont tous deux jugé, mais pour des motifs différents, que la Société a droit à la protection de la prescription de six mois. L'appelant, sur autorisation, se pourvoit maintenant devant cette Cour.

Le juge Howland, qui a rédigé l'arrêt unanime de la Cour d'appel, écrit:

[TRADUCTION] En l'espèce, nous devons trancher deux questions:

- a) la Société est-elle protégée par la prescription prévue à l'art. 11 de *The Public Authorities Protection Act*?;
- b) la négligence ou l'omission en cause a-t-elle été commise dans l'exécution d'un devoir ou d'un pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public?

L'article 11 de *The Public Authorities Protection Act* a été ajouté à la Loi en 1911 par 1 Geo. V, chap. 22, par. 13(1). A l'origine, cette loi protégeait principalement les juges de paix et les agents de la paix. Malgré la formulation générale de l'art. 11, il semble clairement établi que les mots «une personne» ne visent que les pouvoirs publics. Comme l'a souligné le juge Kerwin dans *McGonegal et autres c. Gray et autres*, [1952] 2 R.C.S. 274, à la p. 282, au sujet de l'art. 11:

«L'article de loi ontarien est en substance identique à l'art. 1 de la loi anglaise, la Public Authorities Protection Act, 1893, qui a été examinée dans de nombreuses décisions anglaises, écossaises et irlandaises . . . La Chambre des lords en cite certaines dans l'arrêt *Bradford Corporation v. Myers*, [1916] 1 A.C. 242, dans lequel elle a jugé que le mot «personne» doit être interprété comme ne s'appliquant qu'aux pouvoirs publics.»

In answer to the first question, the Court of Appeal held that the Corporation fell within the class of persons entitled to protection by s. 11. I agree with the reasons given for reaching that conclusion.

The main argument in this Court was in respect of the second question stated by Howland J.A. The appellant's submission is that not every action of a public authority is within the ambit of the Act and that it is only when acting in pursuance of a public duty or authority that a public body is given protection under the Act. Acts of the public authority of a private nature, simply incidental to the direct performance of its main objects, are, it is contended, not protected, and, as the clearing of snow from its common area was not a duty specifically imposed on the Corporation, such activity is merely incidental to the performance of its objects.

The Corporation refers to s. 6(2) of *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, c. 213, which provides as follows:

6. (2) The Lieutenant Governor in Council may constitute corporations with such powers and duties as are deemed expedient to carry out any of the terms of any agreement made under subsection 1 or to carry out any housing project, including power to plan, construct and manage any housing project undertaken under any such agreement or otherwise, and including power to acquire and dispose of land in its own name.

Subsection (1) of s. 6 empowers the Crown in right of Ontario to make agreements with the Crown in right of Canada respecting joint projects as contemplated in the *National Housing Act*, 1954, S.C. 1953-54, c. 23. The Corporation contends that the removal of ice and snow from sidewalks and common areas surrounding the subject premises is a function of property and building management in the interests of the public at large, pursuant to the statutory power or authority conferred upon the Corporation.

The appellant, in support of his submission, relies upon the judgment of the House of Lords in

En réponse à la première question, la Cour d'appel a décidé que la Société tombe dans la catégorie de personnes qui a droit à la protection prévue à l'art. 11. Je souscris aux motifs rédigés à l'appui de cette conclusion.

Devant cette Cour, les plaidoiries ont principalement porté sur la seconde question énoncée par le juge Howland de la Cour d'appel. L'appelant soutient que la Loi n'englobe pas tous les actes d'une autorité publique et qu'un organisme public n'est protégé que lorsqu'il agit dans l'exécution d'un devoir ou pouvoir de nature publique. Il est allégué que l'autorité publique ne peut invoquer la prescription dans le cas d'actes de nature privée, purement accessoires à la réalisation directe de ses objectifs principaux, et que, comme en l'espèce l'enlèvement de la neige sur les terrains communs n'est pas un devoir expressément imposé à la Société, cette activité est purement accessoire à la réalisation de ses objectifs.

La Société invoque le par. 6(2) de *The Housing Development Act*, R.S.O. 1970, chap. 213, qui dispose:

[TRADUCTION] 6. (2) Le lieutenant gouverneur en conseil peut constituer des sociétés et leur conférer les pouvoirs et devoirs jugés nécessaires à la mise en œuvre de toute disposition d'un accord conclu en vertu du paragraphe 1 ou d'une entreprise de logement, y compris le pouvoir de planifier, de construire et de gérer toute entreprise de logement aux termes de l'accord ou autrement, de même que le pouvoir d'acquérir et d'aliéner des terrains en son propre nom.

Le paragraphe (1) de l'art. 6 habilité le gouvernement de l'Ontario à conclure des accords avec le gouvernement du Canada dans le cadre de programmes conjoints au sens de la *Loi nationale sur l'habitation*, 1954, S.C. 1953-54, chap. 23. La Société soutient que l'enlèvement de la glace et de la neige des trottoirs et terrains communs entourant les lieux en question fait partie des fonctions de gérance de la propriété et des bâtiments dans l'intérêt du public en général, conformément aux pouvoirs que la Loi lui confère.

L'appelant appuie sa prétention sur larrêt de la Chambre des lords, *Bradford Corporation v.*

*Bradford Corporation v. Myers*⁶. In that case, the defendants, a municipal corporation, were authorized by Act of Parliament to carry on the undertaking of a gas company and were bound to supply gas to the inhabitants of the district, and they were also empowered to sell the coke produced in the manufacture of the gas. The defendants contracted to sell and deliver a ton of coke to the plaintiff, and by the negligence of their agent the coke was shot through the plaintiff's shop window. More than six months afterwards the plaintiff commenced an action of negligence against the defendants. The defendants pleaded s. 1 of the *Public Authorities Protection Act, 1893*, as a bar to the action.

The material portion of s. 1 provided:

Where after the commencement of this Act any action, prosecution, or other proceeding is commenced in the United Kingdom against any person for any act done in pursuance, or execution, or intended execution of any Act of Parliament, or of any public duty or authority, or in respect of any alleged neglect or default in the execution of any such Act, duty, or authority, the following provisions shall have effect:

(a) The action, prosecution, or proceeding shall not lie or be instituted unless it is commenced within six months next after the act, neglect, or default complained of, or, in case of a continuance of injury or damage, within six months next after the ceasing thereof:

These words are substantially the same as those contained in s. 11 of the Ontario Act. I do not see any significance, in respect of their interpretation, in the fact that the English Act refers to "any Act of Parliament, or of any public duty or authority", while the Ontario Act speaks of "any statutory or other public duty or authority". [The emphasis is mine.] Both of these Acts contemplate the execution of a public duty or authority as well as the execution of a statute. The word "other" in the Ontario Act merely emphasizes this.

It was held that the act complained of was not done in the direct execution of a statute or in the

*Myers*⁶. Dans cette affaire-là, la défenderesse, une municipalité, était autorisée par une loi du Parlement à exploiter une usine à gaz et était tenue d'approvisionner en gaz les habitants du district; elle était en outre autorisée à vendre le coke, un sous-produit du gaz. La défenderesse s'était engagée par contrat à vendre et à livrer une tonne de coke au demandeur. Par suite d'une négligence de son mandataire, le coke fut déchargé dans la vitrine du demandeur. Plus de six mois plus tard, le demandeur a intenté une action contre la défenderesse. Cette dernière a plaidé l'irrecevabilité de la demande en vertu de l'art. 1 de la *Public Authorities Protection Act, 1893*.

Voici l'extrait pertinent de l'art. 1:

[TRADUCTION] Les dispositions suivantes s'appliquent lorsque, après l'entrée en vigueur de la présente loi, une action, poursuite ou autre procédure est intentée au Royaume-Uni contre une personne pour un acte fait en conformité ou en exécution d'une loi du Parlement, ou avec l'intention de l'exécuter, ou en conformité ou en exécution d'un devoir ou pouvoir public, ou avec l'intention de l'exécuter, ou pour une négligence ou omission dans l'exécution de cette loi, de ce devoir ou de ce pouvoir:

a) L'action, la poursuite ou la procédure n'est pas recevable et ne peut être intentée à moins de l'être dans les six mois suivant l'acte, la négligence ou l'omission reprochés ou, en cas de préjudice ou dommage continu, dans les six mois de leur cessation:

Ce texte est essentiellement le même que celui de l'art. 11 de la loi ontarienne. Je ne pense pas qu'il faille accorder de l'importance, aux fins de leur interprétation, au fait que la loi anglaise parle d'"une loi du Parlement ... ou d'un devoir ou pouvoir public", alors que la loi ontarienne parle "d'un devoir ou pouvoir conféré par la loi ou d'un autre devoir ou pouvoir public". [C'est moi qui souligne.] Ces deux lois envisagent l'exécution d'un devoir ou pouvoir public ainsi que l'exécution d'une loi. Le mot «autre» dans la loi ontarienne ne fait qu'accentuer ce point.

Il fut décidé que l'acte en cause ne découlait pas de l'exécution directe d'une loi ni de l'accomplisse-

⁶ [1916] 1 A.C. 242.

⁶ [1916] 1 A.C. 242.

discharge of a public duty or the exercise of a public authority and so the *Public Authorities Protection Act, 1893* (U.K.), afforded no defence to the action.

The appellant relied upon the words of Lord Buckmaster, L.C., at p. 247:

In other words, it is not because the act out of which an action arises is within their power that a public authority enjoy the benefit of the statute. It is because the act is one which is either an act in the direct execution of a statute, or in the discharge of a public duty, or the exercise of a public authority. I regard these latter words as meaning a duty owed to all the public alike or an authority exercised impartially with regard to all the public. It assumes that there are duties and authorities which are not public, and that in the exercise or discharge of such duties or authorities this protection does not apply.

Lord Buckmaster went on to add:

This distinction is well illustrated by the present case. It may be conceded that the local authority were bound properly to dispose of their residual products; but there was no obligation upon them to dispose by sale, though this was the most obvious and ordinary way. Still less was there any duty to dispose of them to the respondent. No member of the public could have complained if the respondent had not been supplied; nor had any member of the public the right to require the local authority to contract with him.

The act complained of arose because one of the servants of the appellants, acting in the course of an errand on which they had power to send him, but on which they were not bound in the execution of any Act or in the discharge of any public duty or authority to send him, in breach of his common law duty to his fellow citizens, caused damage by his personal negligence.

In *Edwards v. Metropolitan Water Board*⁷, the Court of Appeal had to deal with the application of the *Public Authorities Protection Act, 1893*, to a case in which the plaintiff had been injured by a lorry used by the defendant to convey pipes from a central depot to a district depot and to bring back empty casks and drums, which had contained oil, from the district depot to the central depot. The

ment d'un devoir public ni de l'exercice d'un pouvoir public et qu'en conséquence, la défense fondée sur la *Public Authorities Protection Act, 1893* (R.-U.) ne pouvait être retenue.

L'appelant a invoqué le passage suivant tiré des motifs du lord chancelier Buckmaster (à la p. 247):

[TRADUCTION] Autrement dit, ce n'est pas parce que l'acte à l'origine d'une poursuite relève du pouvoir d'une autorité publique que cette dernière a droit à la protection de la Loi. C'est parce que l'acte découle de l'exécution directe d'une loi, de l'accomplissement d'un devoir public ou de l'exercice d'un pouvoir public. J'emploie ces mots dans le sens d'un devoir à l'égard du public en général ou d'un pouvoir exercé impartiallement à l'égard du public en général. Cela suppose donc que certains devoirs et pouvoirs ne sont pas de nature publique et que la loi n'accorde pas de protection quand on les accomplit.

Puis, lord Buckmaster poursuivit en ces termes:

[TRADUCTION] La présente affaire nous donne un bel exemple de cette distinction. On peut admettre que l'autorité locale était tenue de disposer des sous-produits; elle n'était pas pour autant obligée de les vendre, même si c'était le moyen le plus évident et courant d'en disposer. A plus forte raison, elle n'était pas tenue de les vendre à l'intimé. Personne ne se serait plaint si l'intimé n'avait pas été approvisionné; personne n'avait le droit d'obliger l'autorité locale à contracter avec lui.

L'acte en cause s'est produit lorsqu'un employé de l'appelante, agissant dans l'exercice de fonctions que cette dernière pouvait lui confier, sans pour autant y être tenue par la loi ou par un devoir ou pouvoir public, a manqué à ses obligations ordinaires à l'égard de ses concitoyens et a, par sa propre négligence, causé des dommages.

Dans l'arrêt *Edwards v. Metropolitan Water Board*⁷, la Cour d'appel devait se prononcer sur l'application de la *Public Authorities Protection Act, 1893*, dans une affaire où le demandeur avait été blessé par un camion utilisé par le défendeur pour transporter des tubes d'un entrepôt central à un entrepôt régional et en rapporter des tonneaux et bidons vides, dans lesquels il y avait eu de

⁷ [1922] 1 K.B. 291.

⁷ [1922] 1 K.B. 291.

plaintiff was injured while the truck was on its return journey. The defendant was under a statutory duty to supply water to the inhabitants of a certain area. It had a number of pumping, filtering and storage depots which had to be supplied with materials for the repair and extension of its pipeline system. Main pipes had to be replaced from time to time when the pipes burst.

The Court held that the defendant could rely upon the *Public Authorities Protection Act, 1893*. The plaintiff had relied upon *Bradford Corporation v. Myers*. Bankes L.J., in the following passage dealt with this submission:

The question in this case is whether the act of sending this lorry on its journey was an act done in pursuance or execution or intended execution of the statutes which impose upon the respondents their duties, or in execution of a public duty. The main duty of the respondents is to supply water for the public living and carrying on business within their area; but there are many duties incidental to that main duty, and one of these is a duty to keep and maintain their pipes in proper working condition. Consider the various operations necessary to the direct execution of their main duty. A trench must be cut in order to lay a main pipe. In order to lay a new pipe or repair an old one, a man must carry a pipe some short distance, perhaps from a stack of pipes, in order to place it in position. By some means pipes must be conveyed from the manufactory, or from the respondents' stock, to the point where they are required. No one could deny that each of these operations is in direct execution of the respondents' statutory duty. If a pipe bursts which must be replaced immediately, and a lorry is sent hurriedly from Battersea with a single pipe, it is not disputed that it would be sent in direct execution of the respondents' duty. Then if they in the exercise of a reasonable and prudent discretion think it necessary to keep a store of pipes at each of their depots, is not the vehicle which conveys the pipes to the stores to replenish the stock sent in exercise of the respondents' statutory duty? In my opinion it is impossible to distinguish between sending a vehicle expressly to take a pipe to a place where a main pipe has burst, and sending a vehicle with a number of pipes to replenish a store so that main pipes which have burst may be immediately or quickly repaired. Therefore in my opinion the learned judge was justified upon the materials before him in arriving at his conclusion.

l'huile. Le demandeur a été blessé alors que le camion était sur le chemin du retour. La Loi conférait au défendeur l'obligation d'approvisionner en eau les habitants d'une région donnée. Il possédait des installations de pompage et d'épuration, et des entrepôts qui devaient être équipés pour les réparations et l'extension du réseau de canalisations. Il fallait également remplacer les conduites principales lorsqu'elles éclataient, ce qui arrivait à l'occasion.

La Cour a jugé que le défendeur pouvait invoquer la protection de la *Public Authorities Protection Act, 1893*. Le demandeur s'était fondé sur l'arrêt *Bradford Corporation v. Myers*. Voici en quels termes le lord juge Bankes a tranché le débat:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de déterminer si l'acte d'envoyer le camion en est un fait en conformité ou en exécution des dispositions législatives qui fixent les devoirs de l'intimé, ou avec l'intention de les exécuter, ou en exécution d'un devoir public. Le principal devoir de l'intimé est d'approvisionner en eau les habitants et les commerçants de la région; mais plusieurs responsabilités accessoires s'y greffent, dont celle d'entretenir les conduites et de les garder en bon état. Pensons aux diverses opérations nécessaires à l'exécution directe de ce devoir principal. Il faut creuser une tranchée pour installer la conduite maîtresse. Pour l'installer ou la remplacer, il faut que quelqu'un transporte les tubes à pied d'œuvre, peut-être à partir d'une réserve située à proximité. Les tubes doivent être transportés de l'usine ou de l'entrepôt de l'intimé à l'endroit où ils seront installés. On ne saurait nier que ces opérations visent l'exécution directe du devoir conféré par la loi à l'intimé. Si une conduite éclate et doit être remplacée immédiatement et qu'on envoie rapidement un camion de Battersea chargé d'un seul tube, personne ne contestera que cette opération entre dans le cadre de l'exécution directe du devoir de l'intimé. Si dans l'exercice raisonnable et prudent de son pouvoir discrétionnaire, l'intimé juge nécessaire de conserver un stock de tubes dans chaque entrepôt, l'utilisation d'un camion pour maintenir le stock ne fait-elle pas partie de l'exercice du devoir conféré par la loi à l'intimé? Il est à mon avis impossible d'établir une distinction entre le fait d'envoyer un camion chargé d'un seul tube à l'endroit où la conduite principale a éclaté et le fait d'envoyer un camion chargé de plusieurs tubes destinés à approvisionner l'entrepôt afin d'être toujours en mesure de réparer rapidement les conduites maîtresses endommagées. J'estime donc que la conclusion du savant juge de première instance est justifiée, d'après la preuve soumise.

Mr. Shakespeare contended that if in *Bradford Corporation v. Myers* ([1916] 1 A.C. 242) the corporation had been moving coke from their gas works in order to get rid of it, and so remove an impediment in the way of executing their statutory duty of supplying gas, the decision of the House of Lords must still have been for the plaintiff. There I join issue. In my view if the corporation had been moving the coke in order to clear their gas works that they might better fulfil their statutory duty the decision of the House of Lords would have been the other way. The basis of the decision was that the plaintiff had entered into a contract with the corporation for the supply of coke and that the damage was done in the course of supplying coke under that contract. The House of Lords drew a distinction between damage done in the direct execution of a public duty or power and damage done in acting on a mere permission or licence to do an act which the public have no right to demand under statutory authority; and they applied the expression "direct" to distinguish between supplying gas, which the corporation was bound to do, and making a contract for the sale of coke which the corporation might, but need not make.

Scrutton L.J., at p. 306, said:

If I am asked whether a lorry conveying pipes and stores to a district depot and removing empty receptacles from a district depot, or even returning empty, is being employed in the direct execution of the respondents' statutory duty, I say, having carefully read *Bradford Corporation v. Myers*, that it clearly is. I cannot distinguish between conveying pipes for repairs and oil for pumping-engines; or between conveying full drums of oil to a store and removing empty drums from a store. Each of these acts seems to be a direct execution of the respondents' duty; because in my view the direct execution of the duty includes all incidental acts reasonably necessary for the execution of the duty. This view is not inconsistent with *Bradford Corporation v. Myers*, and is in accordance with several decisions in the Court of Appeal cited in *Myers's Case* and not disapproved by the House of Lords in that case.

The application of the same Act was again considered by the House of Lords in *Griffiths v. Smith*⁸. The managers of a non-provided public elementary school, a statutory body created by the

M^e Shakespeare a soutenu que, si dans l'affaire *Bradford Corporation v. Myers* ([1916] 1 A.C. 242) la municipalité avait pris le coke à son usine à gaz pour s'en débarrasser et ainsi enlever un obstacle à l'exécution du devoir que lui conférait la loi, la décision de la Chambre des lords aurait quand même été favorable au demandeur. Je ne suis pas d'accord. Je pense au contraire que si la municipalité avait enlevé le coke pour dégager ses installations et ainsi mieux s'acquitter du devoir conféré par la loi, la décision de la Chambre des lords aurait été en sens contraire. Le jugement repose sur le fait que le demandeur avait conclu un contrat d'approvisionnement en coke avec la municipalité et que les dommages ont eu lieu pendant l'exécution de ce contrat. La Chambre des lords a fait une distinction entre des dommages survenus lors de l'exécution directe d'un devoir ou pouvoir public et ceux survenus lors de l'accomplissement d'un acte autorisé ou toléré et que le public n'est aucunement en droit d'exiger en vertu de la loi; les juges ont parlé d'exécution «directe» pour marquer la distinction entre l'approvisionnement en gaz, dont la municipalité avait la responsabilité, et un contrat de vente de coke, que la municipalité pouvait conclure, sans toutefois y être tenue.

Le lord juge Scrutton a déclaré, à la p. 306:

[TRADUCTION] On me demande de décider si un camion qui transporte des tubes et des outils à un entrepôt régional et en repart avec des bidons vides, ou sans chargement, est utilisé aux fins de l'exécution directe du devoir conféré par la loi à l'intimé. Après avoir analysé l'arrêt *Bradford Corporation v. Myers*, je conclus par l'affirmative. Je ne puis faire de distinction entre le transport de tubes pour les réparations et le transport de l'huile devant servir aux pompes, ni entre le transport de bidons pleins d'huile à un entrepôt et le ramassage de bidons vides qui s'y trouvent. Chacun de ces actes me semble accompli dans l'exécution directe du devoir de l'intimé, car l'exécution directe d'un devoir comprend, à mon avis, tous les actes accessoires et raisonnablement nécessaires à son exécution. Cette opinion n'est d'ailleurs pas inconciliable ave l'arrêt *Bradford Corporation v. Myers* et elle est conforme à plusieurs décisions de la Cour d'appel que la Chambre des lords a citées dans l'arrêt *Myers* sans les critiquer.

La Chambre des lords a également étudié l'application de cette loi dans l'arrêt *Griffiths v. Smith*⁸. Les administrateurs d'une école primaire publique non subventionnée, un organisme consti-

⁸ [1941] A.C. 170.

⁸ [1941] A.C. 170.

Education Acts, issued invitations to, among others, the appellant to attend an exhibition on the school premises of work done by the pupils, one of whom was the appellant's son. While this display was in progress the floor of the room collapsed and the appellant suffered severe injuries in respect of which she sued the managers.

It was held that the managers were a public authority and that the authorization of the display on the school premises was an exercise by the managers of their functions as such. The neglect of the managers in respect of the floor was a neglect in the exercise of their statutory duty.

Viscount Simon, L.C., stated what he considered to be the true test to determine whether a public authority is entitled to rely upon the *Public Authorities Protection Act, 1893*, and, in so doing, he made reference to the *Myers* case. At p. 179 he said:

Lastly, was the action of the managers in authorizing the invitations to this school-display an act done in the execution of their statutory duty or authority? It was strenuously contended for the appellants that this action was "voluntary" in the sense in which the sale of coke in the *Bradford Corporation* case ([1916] 1 A.C. 242) was voluntary. It is true that St. Clement's school could have been carried on without arranging to hold this display. But that is not the true test. The real question is whether the managers, in authorizing the issue of invitations to the display on the school premises after school hours, should be regarded as exercising their function of managing the school. To apply the distinction indicated by the Master of the Rolls, was the managers' action "something incidental to, part of, the process of carrying on" their statutory duty? Both the trial judge and the Court of Appeal took the view that in this matter the managers were doing an act which formed part of the operation of carrying on a public elementary school.

This Court dealt with the same issue on an appeal from the Court of Appeal for Ontario involving s. 11. The case is *McGonegal et al. v. Gray et al.*⁹. The facts of this case were as follows. The appellant trustees by virtue of *The Public Schools Act (Ont.)* conducted a public school at

tué en vertu des lois relatives à l'instruction, ont invité à l'école des personnes, dont l'appelante, pour y voir une exposition des travaux des élèves, dont l'un était le fils de l'appelante. Au cours de la présentation, le plancher de la pièce a cédé et l'appelante a subi de graves blessures pour lesquelles elle a poursuivi les administrateurs.

On a jugé que les administrateurs représentaient un pouvoir public et que le fait d'autoriser une exposition à l'école entrait dans l'exercice de leurs fonctions d'administrateurs. La négligence dont ont fait preuve les administrateurs relativement à l'état du plancher constituait une négligence dans l'exercice du devoir que leur confère la loi.

Le vicomte Simon, lord chancelier, a étudié ce qu'il considérait comme le véritable critère pour déterminer si un pouvoir public peut invoquer la protection de la *Public Authorities Protection Act, 1893* et, à ce sujet, a cité l'arrêt *Myers*. Il a déclaré (à la p. 179):

[TRADUCTION] En dernier lieu, le fait pour les administrateurs d'avoir autorisé les invitations à l'exposition scolaire constitue-t-il un acte accompli dans l'exécution de leur devoir ou pouvoir conféré par la loi? On a soutenu avec insistance au nom de l'appelante que cet acte était «volontaire» au même sens que la vente de coke dans l'affaire *Bradford Corporation* ([1916] 1 A.C. 242). Il est vrai que l'exposition n'était pas essentielle à la gestion de l'école St. Clement. Mais cela n'est pas le véritable critère. Il faut en effet se demander si, en autorisant l'envoi d'invitations à l'exposition scolaire en dehors des heures de classe, les administrateurs agissaient dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions d'administration de l'école. Appliquant la distinction établie par le maître des rôles, peut-on dire que l'acte des administrateurs était «accessoire à l'exercice de leur devoir conféré par la loi ou en faisait partie»? Le juge de première instance et la Cour d'appel ont tous deux jugé que l'autorisation donnée par les administrateurs faisait partie de la gestion d'une école primaire publique.

Cette Cour a étudié cette question lors d'un pourvoi à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario relativement à l'art. 11. C'était dans l'affaire *McGonegal et autres c. Gray et autres*⁹, dont les faits se résument comme suit. L'appelante McGonegal était institutrice dans une école publi-

⁹ [1952] 2 S.C.R. 274.

⁹ [1952] 2 R.C.S. 274.

which the respondent Charles Gray, a 12-year-old boy, was a pupil and the appellant McGonegal was a teacher. For the purpose of heating soup, the boy was instructed by the teacher to light a gasoline stove, the property of the appellant trustees. In attempting to do so he was severely burned.

The majority of the seven man Court held that the trustees could not invoke the protection of s. 11. Taschereau, Rand and Cartwright JJ., were of the opinion that the act which caused the injury was not one in the course of exercising any direct public purpose for the children. It was an authorized act in a private aspect and therefore the Act did not apply. Reference was made to the *Griffiths* case, the *Myers* case and *Clarke v. St. Helen's Borough Council*¹⁰.

Rinfret C.J., Kerwin and Estey JJ., were all of the view that the case was within the decision in the *Griffiths* case. The soup was to be used by some of the children and the use of the stove, provided by the trustees, for the purpose of heating soup provided by them to be partaken of by the children, as well as by the teachers, was an act in the intended execution of their statutory duty, which included, as well as teaching, attention to the health and comfort of the pupils.

Locke J., while holding that s. 11 did not apply, did so only because he interpreted the facts as showing that the teacher intended the soup to be heated for her own use and not for the children. Had it not been for this conclusion, he clearly indicates that he would have held that s. 11 would apply. He said, at p. 297:

If in fact the teacher had intended to prepare a meal for the children, in accordance with the practice that had been followed during the previous winter on the instructions and with the approval of the trustees, I think s. 11 would bar the action. It is not, however, in the view that I take of this matter, necessary to decide the point.

In my opinion, the test to be applied in the present case is the same as that stated by Lord

¹⁰ (1916), 85 L.J.K.B. 17.

que gérée par les administrateurs appellants aux termes de *The Public Schools Act (Ont.)*, et fréquentée par l'intimé Charles Gray, un garçon de 12 ans. Pour faire chauffer une soupe, l'institutrice a demandé à l'enfant d'allumer un réchaud à gaz, propriété des administrateurs appelants. Ce faisant, l'enfant s'est gravement brûlé.

La Cour, composée d'un banc de sept juges, a jugé à la majorité que les administrateurs ne pouvaient invoquer la protection de l'art. 11. Les juges Taschereau, Rand et Cartwright se sont dits d'avis que l'acte à l'origine de la blessure n'entrant pas dans le cadre de l'exercice d'une responsabilité publique directe envers les enfants. C'était un acte autorisé du point de vue privé et la Loi ne pouvait donc s'appliquer. Les juges ont cité les arrêts *Griffiths*, *Myers* et *Clarke v. St. Helen's Borough Council*¹⁰.

Le juge en chef Rinfret et les juges Kerwin et Estey ont tous conclu à l'application de l'arrêt *Griffiths*. La soupe était destinée à certains enfants et l'utilisation du réchaud fourni par les administrateurs pour chauffer la soupe, également fournie par ces derniers, et que les enfants et professeurs devaient se partager, constituait un acte accompli dans l'intention d'exécuter un devoir conféré par la loi qui comprend, outre l'enseignement, le devoir de veiller à la santé et au bien-être des écoliers.

Le juge Locke a conclu que l'art. 11 ne s'appliquait pas, au seul motif que d'après lui les faits révélaient que l'institutrice faisait chauffer la soupe pour elle-même, et pas pour les enfants. Autrement, et il l'a clairement indiqué, il aurait conclu à l'application de l'art. 11. Il a déclaré, à la p. 297:

[TRADUCTION] Si l'institutrice avait voulu préparer le repas des enfants, conformément à la pratique suivie l'hiver précédent selon les directives des administrateurs, et avec leur approbation, je pense que l'article 11 constituerait une fin de non-recevoir. Toutefois, il n'est pas nécessaire de trancher cette question étant donné le point de vue que j'adopte en l'espèce.

A mon avis, le critère énoncé par le vicomte Simon, lord chancelier, dans l'arrêt *Griffiths* doit

¹⁰ (1916), 85 L.J.K.B. 17.

Simon, L.C., in the *Griffiths* case. Was the duty of removing ice from the common area of the Corporation's housing project an exercise of its function of managing that project? In my opinion it was. The appellant's claim alleges negligence in the maintenance of the area under the Corporation's care and custody. Subsection 6(2) of *The Housing Development Act* empowered the Corporation to "manage any housing project". Maintenance of the housing project was a part of that management and, consequently, default in the execution of that authority falls within s. 11.

I find no authority which supports the proposition that the operational or mundane functions of management are excluded from the protection afforded by s. 11. If the default alleged relates to the function of management of the project, then, in my opinion, there is nothing to justify the suggestion that this is not a default in the execution of authority within the meaning of s. 11.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed with costs, MARTLAND J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Holden, Murdoch, Walton, Finlay, Robinson, Toronto.

Solicitors for the defendants, respondents: Kingsmill, Jennings, Toronto.

Solicitors for the third party, respondent: Borden & Elliot, Toronto.

être appliqué en l'espèce. L'obligation d'enlever la glace des terrains communs du complexe d'habitation de la Société entraîne-t-elle dans l'exercice de ses fonctions de gestion? Je conclus par l'affirmative. L'appelant prétend que la Société a fait preuve de négligence dans l'entretien de la propriété dont elle avait la garde. Le paragraphe 6(2) de *The Housing Development Act* habilité la Société à «gérer» toute entreprise de logement. L'entretien du complexe fait partie de la gestion et, en conséquence, l'art. 11 s'applique dans le cas d'une omission dans l'exécution de ce pouvoir.

Je ne trouve aucune jurisprudence à l'appui de la prétention que les aspects courants ou matériels de la gestion sont exclus de la protection de l'art. 11. Si l'omission alléguée se rapporte à la gestion de l'entreprise, j'en conclus que rien ne justifie la prétention qu'il ne s'agit pas d'une omission dans l'exécution d'un pouvoir au sens de l'art. 11.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge MARTLAND dissident.

Procureurs de l'appelant: Holden, Murdoch, Walton, Finlay, Robinson, Toronto.

Procureurs des défenderesses, intimées: Kingsmill, Jennings, Toronto.

Procureurs du mis en cause, intimé: Borden & Elliot, Toronto.