

**Linda Susan Ledingham and Ralph Wilson  
Ledingham Appellants;**

and

**Ontario Hospital Services Commission and  
Minister of Transport for Ontario  
Respondents.**

1974: February 14; 1974: April 2.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie  
and Spence JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

*Motor vehicles—Motor Vehicle Accident Claims  
Fund—Claim of Hospital Services Commission on a  
pari passu basis with other claimants—Hospital Ser-  
vices Commission an insurer—Subrogation—The  
Hospital Services Commission Act, R.S.O. 1970, c.  
209—The Motor Vehicle Accident Claims Act, R.S.O.  
1970, c. 281, s. 21, (R.R.O. 1970), Reg. 443, s. 45.*

Two actions for damages for personal injuries were brought against an uninsured defendant. The total amount of the awards was \$63,496.81, which included \$15,643.72 for services rendered by the Ontario Hospital Services Commission. The difference was \$47,953.09. In view of the fact that the accident occurred on September 18, 1968, the maximum amount available from the fund created under the provision of the *Motor Vehicle Accident Claims Act*, R.S.O. 1970, c. 281 was \$35,000. The Judge of first instance rejected the claim of the Commission to compete with the injured plaintiffs, appellants, "proportionately and on an equal footing" and directed the division of the \$35,000 *pro rata* among the plaintiffs, appellants and excluded the Commission from participation. The Court of Appeal however held that the Commission was entitled to a share *pro rata* of the amount available.

*Held:* The appeal should be allowed.

*The Hospital Services Commission Act*, R.S.O. 1970, c. 209, s. 20(1), provides "that . . . the Commission may make regulations . . . subrogating the Commission to any right of recovery of past hospital expenses . . ." and Regulation 443 made under that Act provides at s. 55(2) that "The Commission is subrogated to any right of an insured person to recover all or part of the cost of insured services . . .".

**Linda Susan Ledingham et Ralph Wilson  
Ledingham Appelants;**

et

**Ontario Hospital Services Commission et Le  
Ministre des Transports de l'Ontario  
Intimés.**

1974: le 14 février; 1974: le 2 avril.

Présents: Le Juge en chef Laskin et les Juges  
Martland, Judson, Ritchie et Spence.

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

*Véhicules automobiles—Fonds d'indemnisation des  
victimes d'accidents d'automobiles—Réclamation de  
la Commission des services hospitaliers considérée sur  
une base pari passu avec les autres créanciers—La  
Commission des services hospitaliers: un assureur—  
Subrogation—The Hospital Services Commission  
Act, R.S.O. 1970, c. 209—The Motor Vehicle Acci-  
dent Claims Act, R.S.O. 1970, c. 281, art. 21, (R.R.O.  
1970), Règ. 443, art. 45.*

Deux actions en dommages-intérêts pour blessures corporelles ont été intentées à l'encontre d'un défendeur non assuré. Le montant total des indemnités s'élevait à \$63,496.81, ce qui incluait \$15,643.72 pour les services rendus par la Commission des services hospitaliers de l'Ontario. La différence était de \$47,953.09. Étant donné que l'accident s'est produit le 18 septembre 1968, le montant maximum payable par le fonds créé en vertu des dispositions du *Motor Vehicle Accident Claims Act*, maintenant R.S.O. 1970, c. 281, était de \$35,000. Le juge de première instance a rejeté la demande de la Commission de concurrencer, «proportionnellement et sur un pied d'égalité», les demandeurs appelants blessés, et il a ordonné de répartir les \$35,000 proportionnellement entre les demandeurs et a exclu la Commission. Cependant la Cour d'appel a décidé que la Commission avait droit de partager au *pro rata* le montant disponible.

*Arrêt:* Le pourvoi doit être accueilli.

*Le Hospital Services Commission Act*, R.S.O. 1970, c. 209, art. 20(1), prévoit «que . . . la Commission peut édicter des règlements . . .subrogeant la Commission dans le droit au recouvrement de frais d'hôpitaux passés . . .» et le règlement 443 édicté en vertu de cette loi-là prévoit à l'art. 55 (2) que «La Commission est subrogée dans le droit d'un assuré de recouvrer la totalité ou une partie du coût des soins

Subrogation should be given the ordinary meaning assigned to it by equity in the interpretation of these regulations. It is an equitable right and the primary consideration is to see that the insured gets full compensation for his loss. The further aspect is to secure that the insured holds any surplus for the benefit of the insurer, in this case the Commission. The provision for an apportionment of costs in the Regulations does not enable the Commission to share proportionately and on an equal footing against the amount available when there is a deficiency.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario<sup>1</sup>, allowing an appeal from a judgment of Keith J. Appeal allowed with costs, judgment at first instance restored.

*B. L. Eastman*, for the appellants.

*B. H. Wheatley* and *J. David Sloan*, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

JUDSON J.—The issue in this appeal is whether the Ontario Hospital Services Commission may compete with an injured person, proportionately and on an equal footing, who makes a claim against the *Motor Vehicle Accident Claims Fund* and finds that the limits of the fund are insufficient to enable him to recover in full on his judgment for damages. The Judge of first instance, Keith J., rejected the Commission's claim. This was reversed on appeal. My opinion is that the judgment of first instance should be restored.

Two actions for damages for personal injuries were brought against an uninsured defendant. The awards were as follows:

|           |                       |             |
|-----------|-----------------------|-------------|
| Action 1. | Ralph W. Ledingham    | \$17,787.62 |
|           | Linda Susan Ledingham | 41,638.19   |
| Action 2. | Joseph Peter Amodeo   | 3,180.00    |
|           | Joseph Amodeo         | 891.00      |

<sup>1</sup> [1973] 1 O.R. 291.

assurés . . . ». Dans l'interprétation de ces règlements, on doit donner au mot subrogation le sens qu'on lui attribue habituellement en *equity*. C'est un droit en *equity* et il faut avant tout veiller à ce que l'assuré obtienne compensation totale pour sa perte. Ensuite, il faut veiller à ce que l'assuré retienne tout excédent au profit de l'assureur, en l'espèce la Commission. La disposition sur la répartition des dépens dans les règlements ne permet pas à la Commission de participer proportionnellement et sur un pied d'égalité à l'encontre du montant disponible quand celui-ci est insuffisant.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>1</sup> accueillant un appel d'un jugement du Juge Keith. Le pourvoi est accueilli avec dépens et le jugement de première instance est rétabli.

*B. L. Eastman*, pour les appelants.

*B. H. Wheatley* et *J. David Sloan*, pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE JUDSON—Le litige en ce pourvoi porte sur la question de savoir si l'Ontario Hospital Services Commission (commission des services hospitaliers de l'Ontario) peut concurrencer, proportionnellement et sur un pied d'égalité, la personne blessée qui fait une réclamation auprès du *Motor Vehicle Accident Claims Fund* (fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile) et qui découvre que les limites de ce dernier «Fonds» sont insuffisantes pour lui permettre de recouvrer la totalité des dommages-intérêts fixés par le jugement rendu en sa faveur. Le Juge Keith, en première instance, a rejeté la réclamation de la Commission. Cette décision a été renversée en appel. J'estime qu'il faut rétablir le jugement de première instance.

Deux actions en dommages-intérêts pour blessures corporelles ont été intentées à l'encontre d'un défendeur non assuré. Les dommages-intérêts ont été fixés de la façon suivante:

|              |                       |             |
|--------------|-----------------------|-------------|
| 1ère action. | Ralph W. Ledingham    | \$17,787.62 |
|              | Linda Susan Ledingham | 41,638.19   |
| 2ème action. | Joseph Peter Amodeo   | 3,180.00    |
|              | Joseph Amodeo         | 891.00      |

<sup>1</sup> [1973] 1 O.R. 291.

Included in the amount awarded to Ralph Wilson Ledingham was the sum of \$14,995.12, the value of insured services as defined in R.R.O. 1970, Reg. 443, s. 1(b) rendered to Linda Susan Ledingham, the wife of Ralph Wilson Ledingham; and in the amount awarded to Joseph Amodeo, the sum of \$548.60, the value of insured services rendered to Joseph Peter Amodeo, the son of Joseph Amodeo, payment for which insured services had been made by the Commission.

The total amount of these awards is \$63,496.81, which includes \$15,543.72 for the services rendered by the Commission. The difference is \$47,953.09, and there is only \$35,000 available to pay this sum.

Keith J. directed the division of the \$35,000 *pro rata* among the plaintiffs and excluded the Commission from participation.

I set out now the legislation and regulations which are pertinent to this problem:

1. *The Hospital Services Commission Act*, R.S.O., 1970, c. 209, s. 20(1):

20.(1) Subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, the Commission may make regulations,

. . . .

(h) subrogating the Commission to any right of recovery of past hospital expenses and future hospital expenses by an insured person or by a hospital indigent described in the regulations in respect of any injury or disability, and providing the terms and conditions under which an action to enforce such rights may be begun, conducted and settled and the terms and conditions under which the proceeds of the settlement or a judgment to which the Commission is entitled shall be paid to the Commission, and prescribing security therefor.

2. Regulation 443 under *The Hospital Services Commission Act*, R.S.O. 1970, s. 55(2) and (4):

(2) The Commission is subrogated to any right of an insured person to recover all or part of the cost of insured services from any other person, including future insured services, and the Commission

Le montant accordé à Ralph Wilson Ledingham incluait la somme de \$14,995.12, valeur des soins assurés—tels que les définit l'article 1b) du Règlement 443 des R.R.O. 1970—prodigués à Linda Susan Ledingham, épouse de Ralph Wilson Ledingham; le montant accordé à Joseph Amodeo incluait la somme de \$548.60, valeur des soins assurés prodigués à Joseph Peter Amodeo, fils de Joseph Amodeo. Ces soins assurés avaient été payés par la Commission.

Le montant total de ces dommages-intérêts s'élève à \$63,496.81, ce qui inclut \$15,543.72 pour les services rendus par la Commission. La différence est de \$47,953.09 et l'on ne dispose que de \$35,000 pour payer cette somme.

Le Juge Keith a ordonné de répartir les \$35,000 proportionnellement entre les demandeurs et a exclu la Commission.

J'expose maintenant les textes législatifs et règlements pertinents:

[TRADUCTION] 1. *L'Hospital Services Commission Act*, R.S.O. 1970, c. 209, art. 20(1):

20. (1) Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, la Commission peut édicter des règlements,

. . . .

h) subrogeant la Commission dans le droit au recouvrement de frais d'hôpitaux passés et à venir que possède un assuré ou un indigent hospitalisé visé par les règlements en cas de blessure ou d'invalidité, et prévoyant les modalités selon lesquelles on peut intenter, soutenir et régler une action pour faire valoir ces droits, ainsi que les modalités du paiement auquel a droit la Commission par suite du règlement ou du jugement, et prescrivant la garantie de ce paiement.

2. Le Règlement 443 édicté en application de *l'Hospital Services Commission Act*, R.S.O. 1970, art. 55, par. (2) et (4):

(2) La Commission est subrogée dans le droit d'un assuré de recouvrer, de toute autre personne, la totalité ou une partie du coût des soins assurés, y compris des soins assurés à venir, et la Commission

may bring action in the name of the insured person to enforce such rights.

(4) An insured person, who commences an action to recover for loss or damages arising out of the negligence or other wrongful act of a third party to which the injury or disability in respect of which insured services have been provided is related, shall include a claim on behalf of the Commission for the cost of the insured services.

The issue is clearly defined by s. 55(2) of Regulation 443. What meaning is to be assigned to "the right of subrogation" given to the Commission? Keith J. held that it had the ordinary meaning assigned to it by equity and that it followed that the Commission had no claim until the insured persons had recovered complete indemnity from the wrongdoer, and that where the wrongdoer had no insurance and where the claims of the injured persons from the fund exceed the limit of \$35,000, there is less than an indemnity to them and no unjust enrichment or other equity capable of supporting a claim by the Commission to share *pro rata* with them.

The Court of Appeal declined to apply this doctrine. It held that the term "subrogation" as used in subsection (2) of s. 55 of Regulation 443 had a special meaning which was to be determined solely by a consideration of the Act. Its ratio is to be found in the following extract from its reasons<sup>2</sup> (pp. 295-296):

Subsections (2) and (4) of ss.5 of Reg. 443 clearly spell out the obligation of the insured person, in his action, brought to recover damages for negligence, to include a claim on behalf of the Commission for the costs of the insured services and the requirement that the solicitor for the insured person act as solicitor for the Commission unless notified by the Commission that another solicitor is to represent the Commission.

On this account the actions maintained by these plaintiffs against the defendants were carried on by one solicitor as solicitor for the named plaintiffs and

peut intenter une action au nom de l'assuré afin de faire respecter ces droits.

(4) L'assuré qui intente une action en recouvrement, pour pertes ou dommages dûs à la négligence ou autre faute d'un tiers reliée à la blessure ou à l'invalidité qui a nécessité les soins assurés, doit en même temps inclure une réclamation au nom de la Commission pour le coût des soins assurés.

L'article 55, par. (2), du Règlement 443 définit clairement la question en litige. Quel sens doit-on donner au «droit de subrogation» reconnu à la Commission? Le Juge Keith a soutenu qu'il avait le sens qu'on lui attribue habituellement en *equity*, et que, par conséquent, la Commission ne pouvait se prévaloir d'aucune réclamation tant que les personnes assurées n'avaient pas été complètement indemnisées par l'auteur du dommage, et que, lorsque ce dernier n'est pas assuré et que les réclamations des personnes blessées auprès du Fonds dépassent la limite de \$35,000, cela représente pour eux une indemnisation incomplète et il n'existe aucun enrichissement sans cause ou autre moyen *d'equity* permettant de soutenir une réclamation de la Commission à l'effet de partager au *pro rata* avec ces personnes.

La Cour d'appel s'est refusée à appliquer cette doctrine. Elle a soutenu que le mot «subrogation» tel qu'utilisé au par. (2) de l'art. 55 du Règlement 443 avait une signification particulière que l'on ne devait déterminer que par rapport à la Loi. L'extrait suivant de ses motifs nous indique son raisonnement<sup>2</sup> (pp. 295-296):

Les paragraphes (2) et (4) de l'article 5 du règlement 443 énoncent clairement l'obligation de la personne assurée d'inclure dans son action, intentée afin de recouvrer des dommages-intérêts pour négligence, une réclamation au nom de la Commission pour le coût des soins assurés, ainsi que l'obligation pour le procureur de la personne assurée d'agir comme procureur de la Commission, à moins que celle-ci ne désigne quelqu'un d'autre pour la représenter.

A cause de ça, les actions soutenues par ces demandeurs à l'encontre des défendeurs ont été menées par un procureur qui représentait à la fois les

<sup>2</sup> [1973] 1 O.R. 291.

<sup>2</sup> [1973] 1 O.R. 291.

as solicitor for the Commission on whose behalf the plaintiff was proceeding to judgment. In these actions the plaintiffs recovered judgment on their own behalf and on behalf of the Commission. Had sufficient funds been available for the payment of the full amount of the judgment, no question would have arisen, but here we are informed that the amount available will be less than the full face amounts of the judgments. Under these conditions, in the absence of some basis for according priority to one judgment credit over another, the long-standing rule of law that all creditors are entitled to share in the available funds *pari passu* according to the value of their respective judgments should prevail.

Here, I think, is the error. My opinion is that these regulations do not contain a special meaning for the term "subrogation". Consider the position of the insured person. He has paid premiums for the protection given by the Hospital Services Commission. When he brings action against the wrongdoer, he is compelled by Reg. 52(4) to include a claim on behalf of the Commission for the cost of the insured services. The Commission retains some control over the conduct of the action and its settlement, if any. He must inform the Commission after issuing the writ and he must act as solicitor for the Commission for the purposes of the section, unless otherwise notified. There is provision for an apportionment of costs, but does this enable the Commission to share proportionately and on an equal footing in a claim against the fund when there is a deficiency? I think this right would have to be spelled out in those terms. It would have to be said that the Commission's claim would rank proportionately and on an equal footing in any claim out of the fund. Reg. 55(2) does not say any such thing.

Therefore, I think Keith J. was right when he adopted the ordinary meaning of "subrogation" as outlined by Chancellor Boyd in *National Fire Insurance Co. v. McLaren*<sup>3</sup> at p. 687:

<sup>3</sup> (1886), 12 O.R. 682.

demandeurs et la Commission, au nom de qui le demandeur exigeait jugement. En ces actions, les demandeurs ont obtenu jugement en leurs noms et au nom de la Commission. S'il y avait eu suffisamment de fonds pour payer le montant total déterminé par jugement, il n'y aurait eu aucune difficulté mais, en l'espèce, nous savons que le montant disponible sera inférieur aux pleins montants accordés par les jugements. Dans ces circonstances, en l'absence de motif permettant d'accorder priorité au crédit d'un jugement plutôt qu'à l'autre, le vieux principe juridique selon lequel tous les créanciers ont droit au partage des fonds disponibles *pari passu*, en fonction de la valeur de leurs jugements respectifs, doit prévaloir.

A mon avis, l'erreur est là. J'estime que ces règlements ne contiennent aucune définition spéciale du mot «subrogation». Examinons la situation de la personne assurée. Elle a payé des primes pour la protection qu'assure l'Hospital Services Commission. Lorsqu'elle intente une action contre l'auteur des dommages, elle est obligée, en vertu du règlement 52, par. (4), d'intenter également une action au nom de la Commission pour le coût des soins assurés. La Commission conserve un certain contrôle sur l'action et son règlement, s'il en est. La personne assurée doit informer la Commission, après l'émission du bref, et agir comme procureur de celle-ci aux fins de l'article, à moins d'être avertie du contraire. Il existe une disposition sur la répartition des dépens mais permet-elle à la Commission de participer, proportionnellement et sur un pied d'égalité, à une réclamation à l'encontre du Fonds quand celui-ci est insuffisant? A mon avis, un droit semblable devrait être énoncé en ces termes-là. Il faudrait qu'il soit dit que la réclamation de la Commission prend rang proportionnellement, et sur un pied d'égalité, dans toute réclamation existant à l'encontre du fonds. Ce que le règlement 55, par. (2), ne dit pas.

Par conséquent, j'estime que le Juge Keith avait raison d'opter pour la définition ordinaire du mot «subrogation» telle que l'énonçait le Chancelier Boyd dans l'affaire *National Fire Insurance Co. v. McLaren*<sup>3</sup> à la p. 687:

<sup>3</sup> (1886), 12 O.R. 682.

The doctrine of subrogation is a creature of equity not founded on contract, but arising out of the relations of the parties. In cases of insurance where a third party is liable to make good the loss, the right of subrogation depends upon and is regulated by the broad underlying principle of securing full indemnity to the insured, on the one hand, and on the other of holding him accountable as trustee for any advantage he may obtain over and above compensation for his loss. Being an equitable right, it partakes of all the ordinary incidents of such rights, one of which is that in administering relief the Court will regard not so much the form as the substance of the transaction. The primary consideration is to see that the insured gets full compensation for the property destroyed and the expenses incurred in making good his loss. The next thing is to see that he holds any surplus for the benefit of the insurance company.

I would allow the appeal with costs both here and in the Court of Appeal and restore the judgment of the judge of first instance.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Du Vernet, Carruthers, Toronto.*

*Solicitors for the respondent, the Minister of Transport: Gardiner, Roberts, Toronto.*

*Solicitors for the respondent, Ontario Hospital Services Commission: Raphael, Wheatley, Macpherson & Levitt, Toronto.*

[TRANSLATION] La doctrine de la subrogation est une création de l'*equity*, elle n'est pas fondée sur un contrat mais découle des relations entre les parties. Dans les cas d'assurance où un tiers est responsable du dédommagement, le droit de subrogation dépend d'un large principe de base qui le régit, selon lequel, d'une part, il faut garantir à l'assuré une complète indemnisation, et selon lequel, d'autre part, il faut considérer ce dernier comme tenu de rendre compte, à titre de fiduciaire, de tous les avantages qu'il peut obtenir au-delà de l'indemnisation de la perte subie. Étant un droit en *equity*, il partage tous les privilèges et inconvénients attachés à ces droits: par exemple, en accordant un recours la cour tiendra compte non pas tant de la forme que du fond de l'opération. Il faut avant tout veiller à ce que l'assuré obtienne compensation totale pour le bien détruit et les dépenses subies pour obtenir réparation. Ensuite, il faut veiller à ce qu'il retienne au profit de la compagnie d'assurance tout excédent.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens en cette Cour et en Cour d'appel et de rétablir le jugement du juge de première instance.

*Appel accueilli avec dépens.*

*Procureurs des appelants: Du Vernet, Carruthers, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée, le Ministre des transports de l'Ontario: Gardiner, Roberts, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée, Ontario Hospital Services Commission: Raphael, Wheatley, Macpherson & Levitt, Toronto.*