

T-273-83

T-273-83

**P. Lynn Suche (Plaintiff)**

v.

**The Queen, as represented herein by the Ministry of Transport (Defendant)**INDEXED AS: *SUCHE v. CANADA (MINISTRY OF TRANSPORT)*

Trial Division, McNair J.—Calgary, December 9, 10 and 11, 1986; Ottawa, April 8, 1987.

*Bill of Rights — Equality before the law — Action for damages resulting from injuries sustained in fall on ice on Crown property — Notice of claim not given within seven days as required by Crown Liability Act, s. 4(4) — Such claims absolutely barred by s. 4(4) and (5) unless notice requirement strictly complied with — Where injuries not due to snow or ice, court having discretion to dispense with notice if Crown not prejudiced and if barring proceedings amounting to injustice — Distinction based on cause of injury arbitrary, capricious and so unfairly discriminatory as to violate s. 1(b) of Canadian Bill of Rights — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3(1)(b), 4(4),(5) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b).*

*Crown — Torts — Plaintiff injured in fall on ice at airport — Icy patch "unusual danger" within rule in Indermaur v. Dames — Invitor's duty to take affirmative steps to ascertain existence of, and eliminate, perils reasonable inspection disclosing — Defendant not using reasonable care to prevent damage to plaintiff from unusual danger of which should have been aware — Icy patch forming over several hours — Weather conditions should have alerted defendant to risk of leaks in canopy's drainage system — Defendant not establishing contributory negligence — Judgment for plaintiff — Alberta Occupiers' Liability Act only binding on provincial Crown — Occupiers' Liability Act, R.S.A. 1980, c. O-3.*

This is an action for damages arising out of a knee injury suffered by the plaintiff when she slipped and fell on a patch of ice in the entranceway to the terminal building at the Calgary International Airport. The accident was investigated by the RCMP and the plaintiff was told that an occurrence report would be filed. Subsection 4(4) of the *Crown Liability Act* prohibits proceedings against the Crown unless notice in writing of the claim and the injury complained of was given within seven days after the claim arose. Subsection 4(5) dispenses with

**P. Lynn Suche (demanderesse)**

c.

**a La Reine, représentée par le ministère des Transports (défenderesse)**RÉPERTORIÉ: *SUCHE c. CANADA (MINISTÈRE DES TRANSPORTS)*

**b** Division de première instance, juge McNair—Calgary, 9, 10 et 11 décembre 1986; Ottawa, 8 avril 1987.

**c** *Déclaration des droits — Égalité devant la loi — Action en dommages-intérêts à la suite de blessures subies en tombant sur la glace sur une propriété de la Couronne — L'avis de réclamation n'a pas été donné dans le délai de sept jours prescrit par l'art. 4(4) de la Loi sur la responsabilité de la Couronne — De telles réclamations sont tout à fait irrecevables selon l'art. 4(4) et (5) à moins que les réclamants ne se soient conformés strictement à l'avis prescrit — Lorsque les blessures ne sont pas dues à la neige ou à la glace, le tribunal a le pouvoir d'excuser le réclamant de l'avis légal si la Couronne n'en a pas subi de préjudice et si l'irrecevabilité du recours n'équivaut pas à une injustice — La distinction fondée sur la cause de la blessure est arbitraire, fantaisiste et si injustement discriminatoire qu'elle viole l'art. 1b) de la Déclaration canadienne des droits — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3(1)b), 4(4),(5) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b).*

**f** *Couronne — Responsabilité délictuelle — La demanderesse s'est infligée une blessure en tombant sur la glace à un aéroport — La plaque de glace constituait un «danger inhabituel» au sens de la règle établie dans l'arrêt Indermaur v. Dames — La personne qui invite doit prendre les mesures nécessaires pour découvrir et éliminer les risques que révélerait une inspection normale des lieux — La défenderesse n'a pas exercé une diligence raisonnable pour éviter qu'un danger inhabituel qu'elle aurait dû connaître ne cause préjudice à la demanderesse — La plaque de glace s'est formée sur une période de plusieurs heures — Les conditions atmosphériques qui régnaient auraient dû sensibiliser la défenderesse au risque de fuites pouvant se produire dans la canalisation de la marquise — La défenderesse n'a pas prouvé l'existence d'une faute partagée — Jugement rendu en faveur de la demanderesse — L'Occupiers' Liability Act de la province d'Alberta ne lie que la Couronne provinciale — Occupiers' Liability Act, R.S.A. 1980, chap. O-3.*

**i** Il s'agit d'une action en dommages-intérêts à la suite d'une blessure que la demanderesse s'est infligée à un genou en glissant et en tombant sur une plaque de glace à l'entrée de l'aérogare de l'Aéroport international de Calgary. La GRC a enquêté sur l'accident et a informé la demanderesse qu'elle ferait une déclaration d'accident. Le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* prévoit qu'on ne peut exercer de recours contre la Couronne sauf si un avis écrit de la réclamation et du préjudice subi est donné dans les sept jours

the notice requirement if the judge is of opinion that the Crown was not prejudiced by the want of notice, except where the injury was caused by snow or ice. The plaintiff did not serve such notice upon a responsible official of the Ministry of Transport within seven days nor did she ever send a copy by registered mail to the Deputy Attorney General of Canada. The issue is whether the plaintiff's action is statute-barred. The plaintiff argued, *inter alia*, that the statutory bar provisions created by subsections 4(4) and (5) of the *Crown Liability Act* where injuries are caused by snow or ice are contrary to the right to equality before the law provision in paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

*Held*, judgment should be given for the plaintiff.

The purpose of the short notice provision is to give the Crown an early opportunity to investigate the snow or ice conditions and not be prejudiced by receiving insufficient notice.

In *MacKay v. The Queen* the Court held that the question to be asked was whether such inequality as may be created by legislation affecting a special class, is arbitrary, capricious or unnecessary, or whether it is rationally based and acceptable as a necessary variation from the general principle of universal application of law to meet special conditions and to attain a necessary and desirable social objective. However, in *Beauregard v. Canada*, the Supreme Court of Canada held that once a court determined that the impugned legislation was in pursuit of a valid federal legislative objective, and that it was not discriminatory of Parliament to draw some line between present incumbents and future appointees, the case law under the *Canadian Bill of Rights* did not permit courts to be overly critical in reviewing the precise line drawn by Parliament. The *Beauregard* case is distinguishable in that the valid federal objective to be measured against the equality principle of the *Canadian Bill of Rights* was the providing of remuneration to judges with the result that a reasonable degree of latitude was afforded for the attainment of that objective, despite the appearance of some discrimination. The precise line of discrimination in this case is directly traceable to the distinction created by subsection 4(5) of the *Crown Liability Act* between claimants injured by snow or ice on premises occupied by the Crown and all other claimants in occupiers' liability cases against the Crown, whose injuries were not attributable to snow or ice. Claimants in the latter category have the benefit of a judicial discretion to dispense with the notice where it can be demonstrated that the Crown would not be prejudiced in its defence and that to bar the proceedings would be an injustice. Claims arising from injuries as a result of snow or ice are absolutely barred unless there has been strict compliance with the seven-day notice requirement of subsection 4(4) of the *Crown Liability Act*. The line of discrimination thus created is arbitrary and capricious and so unfairly discriminatory as to violate paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The right of access of a litigant to the courts is a profoundly important interest. The purpose of the notice of claim provisions can be achieved without having to absolutely bar the proceedings in the case of snow or ice injuries. The snow or ice exception is neither rationally based nor justifiably acceptable for the attainment of some necessary and desirable social objective. The exception is inoperable in the face of the equality before the law principle of

après que la réclamation a pris naissance. Le paragraphe 4(5) excuse le réclamant de l'avis prescrit si le juge estime que la Couronne n'en a pas subi de préjudice, sauf si la neige ou la glace a causé le dommage. La demanderesse n'a pas signifié un tel avis au fonctionnaire compétent du ministère des Transports dans le délai de sept jours ni n'a jamais fait parvenir copie de l'avis par courrier recommandé au sous-procureur général du Canada. La question est de savoir si l'action de la demanderesse est rendue irrecevable. La demanderesse a soutenu, entre autres, que la fin de non-recevoir prévue par les paragraphes 4(4) et (5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* lorsque les blessures sont causées par la neige ou la glace va à l'encontre du droit à l'égalité devant la loi prévu à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Jugement*: la demanderesse devrait avoir gain de cause.

Le but du court délai pour donner l'avis légal est de permettre à la Couronne de s'enquérir sans retard des conditions (neige ou glace) au moment de l'accident et de ne pas subir de préjudice par suite de l'insuffisance de l'avis.

Dans l'arrêt *MacKay c. La Reine*, la Cour a jugé que la question à résoudre était celle de savoir si l'inégalité qui peut être créée par la loi vis-à-vis d'une catégorie particulière est arbitraire, fantaisiste ou superflue, ou si elle a un fondement rationnel et acceptable en tant que dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi pour faire face à des conditions particulières et atteindre un objectif social nécessaire et souhaitable. Toutefois, dans l'arrêt *Beauregard c. Canada*, la Cour suprême du Canada a statué que, une fois qu'un tribunal a conclu que la loi contestée visait à réaliser un objectif législatif fédéral régulier et que le Parlement n'établissait pas de distinction injuste en traçant une certaine ligne entre les juges qui étaient alors en fonction et ceux qui seraient nommés à l'avenir, la jurisprudence relative à la *Déclaration canadienne des droits* n'autorisait pas les tribunaux à être trop critiques en examinant la ligne précise tracée par le Parlement. On peut faire une distinction avec l'affaire *Beauregard* du fait que l'objectif fédéral valable qu'il fallait mesurer à l'aune du principe de l'égalité devant la loi prévu dans la *Déclaration canadienne des droits* consistait à pourvoir à la rémunération des juges, de sorte qu'une latitude raisonnable marquait la poursuite de cet objectif, malgré l'apparence d'une certaine distinction injuste. On peut retrouver directement l'origine précise de la différence de traitement contestée en l'espèce dans la distinction établie par le paragraphe 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* entre les réclamants dont les blessures sont causées par la neige ou la glace dans des lieux occupés par la Couronne et tous les autres réclamants des actions contre la Couronne portant sur la responsabilité des occupants, réclamants dont les blessures ne sont pas imputables à la neige ou à la glace. Les réclamants de la dernière catégorie peuvent être excusés, par le tribunal, de l'avis légal s'il peut être prouvé que la Couronne n'en subirait pas préjudice dans sa défense et qu'il serait injuste de prononcer l'irrecevabilité du recours. Les réclamations découlant de blessures dues à la neige ou à la glace sont tout à fait irrecevables à moins que les réclamants ne se soient conformés strictement à l'avis de sept jours prescrit par le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. La distinction ainsi établie est arbitraire et fantaisiste et si injustement discriminatoire qu'elle viole l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le droit d'accès aux tribunaux représente un intérêt extrêmement

paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The plaintiff's action is not automatically barred by the want of notice. The Crown was not prejudiced because it had prompt notice. To bar the proceedings would be an injustice.

important pour une partie à un litige. Il est possible d'atteindre la fin visée par les dispositions relatives à l'avis de réclamation sans devoir prononcer l'irrecevabilité absolue du recours en cas de blessures dues à la neige ou à la glace. L'exception prévue dans le cas de la neige ou de la glace n'est pas fondée a rationnellement ni acceptable légitimement en vue de la réalisation d'un certain objectif social nécessaire et souhaitable. L'exception est inopérante au regard du principe de l'égalité de la loi prévu par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. L'action de la demanderesse n'est pas automatiquement irrecevable par suite de l'absence de l'avis. La Couronne n'a pas b subi de préjudice car elle a été avisée rapidement. Il serait injuste de prononcer l'irrecevabilité du recours.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Indermaur v. Dames* (1866), 1 L.R.C.P. 274; *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370; *Smith v. Provincial Motors Ltd.* (1962), 32 D.L.R. (2d) 405 (N.S.S.C.).<sup>c</sup>

## CONSIDERED:

*Stuckless v. The Queen* (1975), 63 D.L.R. (3d) 345 d (F.C.T.D.); *Streng v. Winchester (Twp.)* (1986), 43 M.V.R. 1; 11 C.P.C. (2d) 183; 37 C.C.L.T. 296 (Ont. H.C.).

## DISTINGUISHED:

*Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; (1987), 70 N.R. 1.<sup>e</sup>

## COUNSEL:

*Harris N. Hanson* for plaintiff.  
*Ian M. Donahoe* for defendant.<sup>f</sup>

## SOLICITORS:

*Harris N. Hanson*, Calgary, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.<sup>g</sup>

## EDITOR'S NOTE

The Executive Editor has determined that the reasons for judgment herein should be reported as abridged. This decision is important in holding that the seven-day notice requirement in the Crown Liability Act [R.S.C. 1970, c. C-38] with respect to injuries caused by snow or ice is so unfairly discriminatory as to violate paragraph 1(b) of the Canadian Bill of Rights [R.S.C. 1970, Appendix III]. His Lordship held this provision inoperable in view of the equality before the law principle. The reasons for judgment on this aspect of the case are set out in their entirety.<sup>h</sup>

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Indermaur v. Dames* (1866), 1 L.R.C.P. 274; *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370; *Smith v. Provincial Motors Ltd.* (1962), 32 D.L.R. (2d) 405 (C.S.N.-É.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Stuckless c. La Reine* (1975), 63 D.L.R. (3d) 345 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Streng v. Winchester (Twp.)* (1986), 43 M.V.R. 1; 11 C.P.C. (2d) 183; 37 C.C.L.T. 296 (H.C. Ont.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; (1987), 70 N.R. 1.<sup>e</sup>

## AVOCATS:

*Harris N. Hanson* pour la demanderesse.  
*Ian M. Donahoe* pour la défenderesse.<sup>f</sup>

## PROCUREURS:

*Harris N. Hanson*, Calgary, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.<sup>g</sup>

## NOTE DE L'ARRÊTISTE

Le directeur général a décidé que les motifs du jugement seraient publiés en version abrégée. Le présent jugement est important car il établit que l'avis de sept jours prescrit par la Loi sur la responsabilité de la Couronne [S.R.C. 1970, chap. C-38] dans le cas de blessures causées par la neige ou la glace est si injustement discriminatoire qu'il viole l'alinéa 1b) de la Déclaration canadienne des droits [S.R.C. 1970, Appendice III]. Le juge a statué que cette disposition était inopérante en raison du principe de l'égalité devant la loi. Les motifs du jugement portant sur ce point sont exposés dans leur intégralité.<sup>h</sup>

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

MCNAIR J.: The plaintiff's action is for damages arising out of a severe knee injury sustained by her when she slipped and fell heavily on a patch of ice in the entranceway to the terminal building of the Calgary International Airport on January 25, 1982. The only matter at issue is liability. The quantum of damages has been agreed in the total sum of \$50,000, comprising \$25,000 for special damages, inclusive of subrogated hospital-medical and loss of earnings, and \$25,000 for general damages. The defendant pleads and relies on the *Occupiers' Liability Act*, S.A. 1973, c. 79 (now R.S.A. 1980, c. O-3). The defendant denies any negligence on its part and pleads contributory negligence on the part of the plaintiff. The plaintiff also pleads and relies on subsections 4(4) and 4(5) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38.

In the evening of January 25, 1982 the plaintiff was driven to the Calgary airport by her friend, Susan Mann. The plaintiff was returning home to Vancouver and had booked the Air Canada flight departing from Calgary at 9:00 p.m. They arrived at the airport at approximately 8:15 p.m. Mrs. Mann stopped her car at the sidewalk curb just beyond the first doorway entrance to the airport departure level.

The entranceway is protected by a V-shaped overhead canopy of glass, metal and concrete construction, which extends along the whole side of the terminal building. The canopy has a heated, built-in drainage system for melting accumulated snow and ice. This consists of a metal, box-like conduit running along the bottom of the canopy for its entire length with hidden, vertical pipes at spaced intervals for draining off the water.

The plaintiff got out of her friend's car, took her suitcase from the back seat, and started for the first, left hand door into the terminal building. As she got closer, she noticed that this door was marked "Out Only". The plaintiff turned partially to head for the correct entrance door on her right, whereupon she suddenly slipped on a patch of ice

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

LE JUGE MCNAIR: La demanderesse a intenté une action en dommages-intérêts à la suite d'une grave blessure qu'elle s'est infligée à un genou en glissant et en tombant lourdement sur une plaque de glace à l'entrée de l'aérogare de l'Aéroport international de Calgary, le 25 janvier 1982. La seule question en litige a trait à la responsabilité. Il a été convenu que le montant total des dommages-intérêts s'élevait à 50 000 \$, dont 25 000 \$ pour les dommages-intérêts spéciaux, y compris les frais subrogés d'assurance-hospitalisation et la perte de revenu, et 25 000 \$ pour les dommages-intérêts généraux. La défenderesse invoque l'*Occupiers' Liability Act*, S.A. 1973, chap. 79 (maintenant R.S.A. 1980, chap. O-3). La défenderesse nie toute négligence de sa part et plaide la faute partagée de la demanderesse. De son côté, la demanderesse invoque également les paragraphes 4(4) et 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38.

Dans la soirée du 25 janvier 1982, la demanderesse s'est fait conduire à l'aéroport de Calgary par son amie Susan Mann. La demanderesse retournait chez elle à Vancouver et elle avait retenu une place sur le vol d'Air Canada qui partait de Calgary à 21 h. Les deux femmes sont arrivées à l'aéroport vers 20 h 15. Mme Mann a arrêté son automobile au bord du trottoir juste au-delà de la première porte d'entrée donnant accès au palier d'embarquement de l'aérogare.

L'entrée est protégée par une marquise en forme de V faite de verre, de métal et de béton, qui longe tout le côté de l'aérogare. La marquise est dotée d'une canalisation encastrée et chauffée pour faire fondre les accumulations de neige et de glace. Il s'agit d'un tuyau de métal creux et rectangulaire longeant toute la partie inférieure de la marquise et relié à d'autres tuyaux verticaux espacés et dissimulés pour l'écoulement de l'eau.

La demanderesse est sortie de l'auto de son amie, a pris sa valise sur le siège arrière et s'est dirigée vers la première porte à sa gauche pour entrer dans l'aérogare. En s'approchant, elle a remarqué qu'il s'agissait d'une porte de sortie seulement. La demanderesse a pivoté partiellement pour se diriger vers la bonne porte d'entrée à sa

and fell heavily to the sidewalk. The plaintiff's right leg and knee were badly twisted in the fall and she experienced a sharp, searing pain as the medial ligament of her knee gave way. Mrs. Mann came immediately to the plaintiff's assistance and, before leaving her to report the accident, she looked to the cause of the mishap and noticed water dripping from the metal bottom of the overhead canopy onto the sidewalk. This had formed a raised ridge and surrounding patch of ice on the spot where the plaintiff fell. Mrs. Mann then went and reported the accident to the nearest Air Canada ticket agent and, with the aid of a wheel chair provided by the agent, was able to get the plaintiff inside the terminal building. By then, the plaintiff's injury was giving her so much pain that her flight booking was cancelled. An officer of RCMP security staff, Constable Debra Harrison, appeared on the scene to investigate the accident at the request of the duty officer of Ministry of Transport, whose office was upstairs in the terminal building. He had been alerted to the fact of the accident by Air Canada. The investigating officer obtained the facts from the plaintiff and Mrs. Mann and advised them that she would be filing an occurrence report of the accident. After the plaintiff and Mrs. Mann left for the nearest hospital in the Mann vehicle, Constable Harrison went back again to check the icy spot in the entranceway. She saw the water dripping from the canopy onto the sidewalk, which had frozen and formed bumps of ice.

The plaintiff received emergency treatment at the Foothills Hospital and X-rays were taken. Corrective surgery was performed a few days later in a Vancouver hospital. The plaintiff was confined for a time by her injury, underwent a lengthy physiotherapy regime, had a second operation, was fitted for a leg brace, which she still wears, and suffered some residual disability.

The quantum of damages is not in issue and I only briefly mention the victim's medical history because of whatever bearing it may have on the question of whether adequate notice was given to

droite, et elle a alors soudainement glissé sur une plaque de glace pour tomber lourdement sur le trottoir. Elle s'est gravement tordu la jambe et le genou droits dans sa chute et a ressenti une douleur aiguë lorsque le ligament médian de son genou s'est déchiré. Mme Mann est venue immédiatement à l'aide de la demanderesse et, avant de quitter pour signaler l'accident, elle en a cherché la cause et a remarqué que de l'eau dégouttait de la base de métal de la marquise et tombait sur le trottoir. Cela avait formé une aspérité entourée d'une plaque de glace à l'endroit où la demanderesse est tombée. Mme Mann est alors allée signaler l'accident au préposé à la vente des billets d'Air Canada le plus proche et, à l'aide d'un fauteuil roulant fourni par le préposé, elle a pu emmener la demanderesse à l'intérieur de l'aérogare. À ce moment-là, la demanderesse souffrait déjà tellement qu'elle a annulé sa réservation de vol. Une agente de la GRC chargée de la sécurité, la gendarme Debra Harrison, est arrivée sur les lieux pour enquêter sur l'accident à la demande du préposé de service du ministère des Transports, dont le bureau est situé à l'étage supérieur de l'aérogare. Celui-ci avait été informé de l'accident par Air Canada. L'agente enquêteuse s'est enquis des faits auprès de la demanderesse et de Mme Mann et les a informées qu'elle ferait une déclaration d'accident. Après que la demanderesse et Mme Mann furent parties dans la voiture de cette dernière pour l'hôpital le plus proche, la gendarme Harrison est revenue de nouveau sur les lieux pour vérifier la plaque de glace dans l'entrée. Elle a vu que l'eau qui dégouttait de la marquise sur le trottoir avait gelé et formait des bosses de glace.

La demanderesse a reçu des soins d'urgence à l'hôpital Foothills et a passé des radiographies. On a procédé à une opération corrective peu de jours après dans un hôpital de Vancouver. La demanderesse a dû garder le lit durant un certain temps à cause de sa blessure, s'astreindre à un long régime de physiothérapie, subir une deuxième opération, se faire poser un appareil orthopédique à la jambe, appareil qu'elle porte encore, et souffrir d'une certaine invalidité résiduelle.

Le litige ne porte pas sur le montant des dommages-intérêts, et je ne mentionne que brièvement le passé médical de la victime en raison du rapport qu'il peut avoir avec la question de savoir si un avis

the Ministry of Transport and the Deputy Attorney General of Canada. This point is very much in issue.

The statutory provisions relevant to the matter of occupiers' liability are paragraph 3(1)(b) and subsections 4(4) and 4(5) of the federal *Crown Liability Act* and not the *Occupiers' Liability Act* of Alberta. In my opinion, it is only the provincial Crown that is bound and made responsible as an occupier of premises by the latter statute.

Paragraph 3(1)(b) of the *Crown Liability Act* states:

3. (1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

(b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

Subsections 4(4) and 4(5) of the Act provide:

4. ...

(4) No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(b) unless, within seven days after the claim arose, notice in writing of the claim and of the injury complained of

(a) has been served upon a responsible official of the department or agency administering the property or the employee of the department or agency in control or charge of the property, and

(b) a copy of the notice has been sent by registered mail to the Deputy Attorney General of Canada.

(5) In the case of the death of the person injured, failure to give the notice required by subsection (4) is not a bar to the proceedings, and, except where the injury was caused by snow or ice, failure to give or insufficiency of the notice is not a bar to the proceedings if the court or judge before whom the proceedings are taken is of opinion that the Crown in its defence was not prejudiced by the want or insufficiency of the notice and that to bar the proceedings would be an injustice, notwithstanding that reasonable excuse for the want or insufficiency of the notice is not established.

There can be no question that the defendant is the occupier of the premises of the Calgary International Airport and that the relationship between the parties is that of invitor and invitee. The duty owed by an occupier to an invitee was stated many years ago by Willes J., in *Indermaur v. Dames* (1866), 1 L.R.C.P. 274, at page 288 as follows:

... we consider it settled law, that he, using reasonable care on his part for his own safety, is entitled to expect that the

suffisant a été donné au ministère des Transports et au sous-procureur général du Canada. Ce point-là est très contesté.

Les dispositions législatives concernant la question de la responsabilité des occupants sont l'alinéa 3(1)(b) et les paragraphes 4(4) et 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* du gouvernement fédéral et non pas l'*Occupiers' Liability Act* de la province de l'Alberta. À mon avis, c'est seulement la Couronne provinciale qui est liée par cette dernière loi en tant qu'occupant des lieux.

L'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* est libellé ainsi:

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.

Les paragraphes 4(4) et 4(5) de la *Loi* prévoient ce qui suit:

4. ...

(4) On ne peut exercer de recours contre la Couronne en vertu de l'alinéa 3(1)(b) sauf si, dans les sept jours après que la réclamation a pris naissance, un avis écrit de la réclamation et du préjudice subi

a) est signifié à un fonctionnaire compétent du ministère ou de l'organisme qui gère le bien ou à l'employé du ministère ou de l'organisme qui a la garde dudit bien, et

b) copie de l'avis est envoyée par courrier recommandé au sous-procureur général du Canada.

(5) Au cas de décès de la victime, le défaut de donner l'avis requis par le paragraphe (4) n'empêche pas d'exercer le recours. Le défaut de donner cet avis ou l'insuffisance de l'avis donné n'empêche pas l'exercice du recours (sauf si la neige ou la glace a causé le dommage), si le tribunal ou le juge devant lequel le recours est intenté estime, bien que l'on n'ait établi aucune excuse raisonnable de l'absence ou de l'insuffisance de l'avis, que la Couronne n'en a pas subi préjudice dans sa défense et qu'il serait injuste de prononcer l'irrecevabilité du recours.

Il ne fait aucun doute que la défenderesse est l'occupant des installations de l'Aéroport international de Calgary et que le lien entre les parties est celui qui unit la personne invitante à la personne invitée. L'obligation à laquelle l'occupant est tenu envers l'invité a été exposée il y a de nombreuses années par le juge Willes dans l'arrêt *Indermaur v. Dames* (1866), 1 L.R.C.P. 274, à la page 288:

[TRADUCTION] ... nous considérons comme établi en droit que ce dernier, en exerçant une diligence raisonnable pour assurer

occupier shall on his part use reasonable care to prevent damage from unusual danger, which he knows or ought to know; . . .

The first question to be addressed is whether the plaintiff's action is barred by the want or insufficiency of the seven days' notice referred to in subsections 4(4) and 4(5) of the *Crown Liability Act*.

Counsel for the plaintiff frankly admitted that his client did not serve such notice upon a responsible official of the Ministry of Transport nor send a copy by registered mail to the Deputy Attorney General of Canada within the prescribed period of seven days after her claim arose on January 25, 1982. It is further conceded that no notice of claim was ever sent by registered mail to the Deputy Attorney General of Canada.

On March 1, 1982 the plaintiff wrote a registered letter to Larry Legros, Airport General Manager, Transport Canada, advising of her intent to institute legal proceedings and outlining the nature of her injuries. On March 31, 1982 her former solicitor sent a letter by ordinary, prepaid post to Transport Canada for the attention of the said Manager. The letter reiterated his client's claim and pointed out that the Department had received a complete report from its staff and the RCMP officer and that the Crown was not prejudiced under the statutory provisions by the want or insufficiency of notice, even though snow or ice was involved in the circumstances.

Counsel for the defendant makes a strong submission of no case by reason of the ordinary and common sense meaning of the words of subsections 4(4) and 4(5) in reference to the want or insufficiency of notice of the claim, where the injury was caused by ice. The defence is raised and the plaintiff must clear this difficult hurdle before the "unusual danger" aspect of the case can be considered, let alone resolved.

sa propre sécurité, a le droit de s'attendre à ce que l'occupant exerce également une diligence raisonnable pour prévenir un préjudice occasionné par un danger exceptionnel qu'il connaît ou devrait connaître; . . .

<sup>a</sup> La première question à régler est de savoir si l'action de la demanderesse est rendue irrecevable par le défaut de donner l'avis de sept jours mentionné aux paragraphes 4(4) et 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ou par l'insuffisance de l'avis donné.

L'avocat de la demanderesse a admis franchement que sa cliente n'a pas signifié un tel avis au fonctionnaire compétent du ministère des Transports ni n'a fait parvenir copie de l'avis par courrier recommandé au sous-procureur général du Canada, dans le délai imparti de sept jours après que sa réclamation a pris naissance le 25 janvier 1982. Il est également reconnu qu'aucun avis de réclamation n'a jamais été envoyé par courrier recommandé au sous-procureur général du Canada.

Le 1<sup>er</sup> mars 1982, la demanderesse a adressé une lettre par courrier recommandé à Larry Legros, gestionnaire général de l'aéroport, Transports Canada, l'informant de son intention d'intenter une poursuite judiciaire et exposant brièvement la nature de ses blessures. Le 31 mars 1982, son ancien procureur a envoyé une lettre par courrier affranchi ordinaire à Transports Canada, à l'attention dudit gestionnaire. La lettre réitérait la demande de sa cliente et faisait remarquer que le ministère avait reçu un rapport complet de son personnel et de l'agente de la GRC, et que la Couronne n'avait pas subi de préjudice selon les dispositions de la Loi en raison du défaut de donner l'avis requis ou de l'insuffisance de l'avis donné, même si la neige ou la glace a joué un rôle dans les circonstances.

L'avocat de la défenderesse a soutenu catégoriquement que, lorsque la glace a causé la blessure, le défaut de donner un avis de réclamation ou l'insuffisance de l'avis donné écarte tout recours possible en raison du sens ordinaire des termes des paragraphes 4(4) et 4(5). Ce moyen de défense est soulevé, et la demanderesse doit franchir cet obstacle difficile avant que la question du «danger inhabituel» puisse être examinée et, à plus forte raison, tranchée.

Counsel for the plaintiff counters by submitting, firstly, that the plaintiff's injury was not caused by ice but rather by a combination of water and ice. Subparagraph (5)(iii) of the statement of claim, as amended, speaks of "the build-up of ice from water dripping on the sidewalk in question". The evidence establishes that water was dripping at the material time from a leak in the metal drainage system of the overhead canopy, which had frozen into a ridge and patch of ice on the spot where the plaintiff fell. The ridge of ice was wet when the RCMP officer ran her hand over it. Ice overlaid with water is probably more of a hazard to the unsuspecting than bare, dry ice. Nevertheless, it seems to me that the icy patch was still ice, even though caused by water dripping from overhead, and that it would be nothing more than a play on words to ascribe the cause of the accident to water alone or a combination of water and ice. I find that the injury complained of was caused by the icy patch in the entranceway to the departure level of the airport. In my view, the weight of evidence supports this conclusion. The plaintiff's argument on this point must necessarily fail.

Even if the injury was caused by ice, counsel for the plaintiff contends that the failure to give the seven days' notice in writing is not a bar to the present proceeding. He argues that where statutory provisions are capable of two constructions, one of which will conduce to an injustice and the other of which will avoid that result then the court is bound to adopt the construction which will avoid the injustice. The reasonable, alternative construction for which he contends is predicated on the negative wording of subsection 4(5) in terms of its prohibitory effect, coupled with the general words "failure to give or insufficiency of the notice". The result is that the general words must be construed in their usual sense as not being limited *ejusdem generis* to the notice specifically mentioned in subsection 4(4). I have difficulty in understanding this argument but, regardless of that, it is my opinion that the *ejusdem generis* doctrine does not apply in the circumstances. Consequently, I feel compelled to reject the plaintiff's argument on this point.

L'avocat de la demanderesse a riposté en alléguant, premièrement, que la blessure de la demanderesse n'a pas été causée par la glace mais plutôt par une combinaison d'eau et de glace. Au sous-alinéa (5)(iii) de la déclaration modifiée, il est question de [TRADUCTION] «l'accumulation de la glace due à l'égouttement de l'eau sur le trottoir en question». Il ressort de la preuve que l'eau dégouttait à l'époque concernée, d'une fuite de la canalisation en métal de la marquise, eau que le gel avait transformée en une aspérité et en une plaque de glace à l'endroit où la demanderesse est tombée. L'aspérité de glace était mouillée lorsque l'agente de la GRC y a passé la main. La glace recouverte d'eau constitue probablement un plus grand danger que la glace nue et sèche pour la personne qui ne se méfie pas. Néanmoins, il me semble que la plaque de glace était encore de la glace, même si elle était causée par l'eau qui dégouttait de la marquise, et que ce serait simplement jouer sur les mots que d'imputer la cause de l'accident à l'eau seule ou à une combinaison d'eau et de glace. Je conclus que la blessure en question a été causée par la plaque de glace située dans l'entrée qui mène au palier d'embarquement de l'aérogare. À mon avis, la preuve vient appuyer cette conclusion. Le plaidoyer de la demanderesse sur ce point doit nécessairement être rejeté.

Même si la glace a causé la blessure, l'avocat de la demanderesse soutient que le défaut de donner l'avis écrit de sept jours n'est pas réhabilitaire. Il allègue qu'en présence de dispositions législatives susceptibles de deux interprétations, dont l'une donnerait lieu à une injustice et pas l'autre, le tribunal est tenu d'adopter l'interprétation qui évitera l'injustice. L'interprétation raisonnable qu'il invoque se fonde sur la tournure négative du paragraphe 4(5) relativement à son effet prohibitif, aussi bien que sur les termes généraux «[l]e défaut de donner cet avis ou l'insuffisance de l'avis donné». Il en résulterait que les termes généraux devraient être interprétés selon leur sens ordinaire, comme n'étant pas limités selon la règle *ejusdem generis* à l'avis mentionné précisément au paragraphe 4(4). Je comprends difficilement cet argument mais, indépendamment de cela, j'estime que la règle dite *ejusdem generis* ne s'applique pas dans les circonstances. Par conséquent, je me sens obligé de rejeter l'argument de la demanderesse sur ce point.



Finally, counsel for the plaintiff points to the purpose of the two subsections as enunciated by Mr. Justice Dubé in *Stuckless v. The Queen* (1975), 63 D.L.R. (3d) 345 (F.C.T.D.). In my view, the particular passage on which he relies cannot be read in isolated context from that which immediately precedes it.

In the *Stuckless* case, the plaintiff injured her knee by slipping and falling on an icy ramp in front of the airport terminal after leaving an aircraft. The icy patch was held to be an unusual danger of which the defendant ought to have been aware and for which it failed to take reasonable care to prevent injury therefrom. Air Canada had given a notice of claim to the Crown for any damages for which it might be held liable as a result of the occurrence within the time and in the manner provided by subsection 4(4) of the *Crown Liability Act*, and this was held to be a sufficient notice on behalf of the plaintiff. Accordingly, the snow or ice exception in subsection 4(5) was not invoked.

Dubé J., made this comment, at pages 346-347:

The exception provided by s-s. (5) does not bring any relief to the plaintiff, since she claims her injury was caused by ice, an exception to the exception. From reading both subsections together, I cannot but conclude that failure to give proper notice within seven days is a bar to proceedings on a claim for injuries caused by snow or ice. From these two subsections can also be read the purpose of the short notice, that is to afford the Crown an early opportunity to investigate the snow or ice conditions and not be "prejudiced by the want or insufficiency of the notice". [Emphasis added.]

Emphasizing the aspect of "early opportunity" in the underlined words, counsel argues that the purpose of the short notice limitation provision was accommodated by the occurrence report of the RCMP officer, which afforded the Crown an early opportunity to investigate the icy condition that was the *causa causans* of the injury. I am unable to accept this argument. In my opinion, the precise words of the two subsections, construed in their ordinary and literal sense in the context of the whole Act, are clear and unambiguous and lead

Enfin, l'avocat de la demanderesse souligne l'objet des deux paragraphes, ainsi que l'a énoncé le juge Dubé dans la décision *Stuckless c. La Reine* (1975), 63 D.L.R. (3d) 345 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). À mon avis, le passage précis sur lequel il se fonde ne peut pas être interprété séparément de ce qui le précède immédiatement.

Dans l'affaire *Stuckless*, la demanderesse s'était blessée au genou en glissant et en tombant sur la piste glacée de débarquement en face de l'aérogare après être descendue d'un avion. La surface glacée avait été considérée comme un danger inhabituel que la défenderesse aurait dû connaître et contre lequel elle aurait dû prendre des précautions raisonnables pour qu'il ne soit pas cause de blessures. Air Canada avait donné un avis de réclamation à la Couronne relativement aux dommages dont elle pourrait être tenue responsable à la suite de l'accident, dans le délai et de la manière prévus au paragraphe 4(4) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, ce qui avait été considéré comme un avis suffisant au nom de la demanderesse. Par conséquent, l'exception prévue au paragraphe 4(5) dans le cas de la neige ou de la glace n'a pas été invoquée.

Le juge Dubé a fait la remarque suivante, aux pages 346 et 347:

L'exception prévue au paragraphe (5) n'aide en rien la cause de la demanderesse. Celle-ci prétend en effet que la glace a causé sa blessure, soit l'exception à l'exception. À la lecture des deux paragraphes à la lumière l'un de l'autre, je ne peux que conclure que le défaut de donner l'avis requis dans les sept jours empêche d'exercer le recours en dommages-intérêts pour blessures causées par la neige ou par la glace. De ces deux paragraphes se dégage aussi la raison de la brièveté du délai accordé pour donner l'avis, qui est de permettre à la Couronne de s'enquérir sans retard des conditions (neige et glace) au moment de l'accident et de ne pas subir de «préjudice (par suite) de l'absence ou de l'insuffisance de l'avis». [C'est moi qui souligne.]

En faisant allusion à la possibilité pour la Couronne de «s'enquérir sans retard» dont il est question dans le passage souligné, l'avocat soutient que le but du court délai pour donner l'avis légal a été atteint par la déclaration d'accident présentée par l'agente de la GRC, laquelle a permis à la Couronne de s'enquérir sans retard des conditions (c'est-à-dire la plaque de glace) qui ont été la cause immédiate des blessures de la demanderesse. Je ne puis souscrire à cet argument. À mon avis, les mots précis des deux paragraphes, interprétés

inevitably to the conclusion that failure to give proper notice within seven days of the occurrence is a bar to proceedings on a claim for injuries caused by snow or ice. The occurrence report is nothing more than notice of the accident and, in my view, falls far short of the requisites of a notice in writing of a claim against the Crown and of the injury complained of, even on the broadest and most remedial construction of the statutory provisions.

If there were another construction that would lead to a more reasonable result from the standpoint of the plaintiff and avoid the perpetration of what is said to be a manifest injustice then I would unhesitatingly choose to follow it. However, I see no alternative avenue of construction that would enable me to accomplish that end. In my opinion, the snow or ice exception in subsection 4(5) of the *Crown Liability Act* means that notice of claim for injury attributable to those causes must be given within the seven-day limitation period as a condition precedent to bringing the action, unlike those cases where the injury is attributable to other causes and the notice requirement may be waived under certain circumstances. Judges can only strive to fairly interpret the plain words of a statute, they cannot rewrite them to make them conform to what they conceive to be just and reasonable.

Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed., sums it up this way, at page 30:

... the power of Parliament to pass even what might be considered unjust legislation is unimpeachable provided the language used is open to no other construction. Where the language of a legislature admits of but one interpretation effect must be given to it whatever its consequences.

I turn now to the plaintiff's final argument on the issue of whether her action is irrevocably barred by the failure to comply with the seven-day notice requirement. The submission is that the onerous limitation and statutory bar provisions created by subsections 4(4) and 4(5) of the *Crown Liability Act* with respect to claims for injuries caused by snow or ice are contrary to paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970,

selon leur sens ordinaire et littéral dans le contexte global de la Loi, sont clairs et non équivoques et ils entraînent inévitablement la conclusion que le défaut de donner un avis suffisant dans les sept jours de l'accident empêche d'exercer un recours en dommages-intérêts pour blessures causées par la neige ou par la glace. La déclaration d'accident n'est rien d'autre qu'un simple avis de l'accident et est loin, me semble-t-il, de satisfaire à l'obligation de donner avis écrit d'une réclamation contre la Couronne et du préjudice subi, même selon l'interprétation la plus large et la plus généreuse des dispositions législatives concernées.

S'il y avait une autre interprétation plus raisonnable à l'égard de la demanderesse et qui éviterait ce qu'on dit être une injustice manifeste, je l'adopterais sans hésiter. Cependant, je ne vois aucune autre interprétation de ce genre. À mon avis, l'exception prévue dans le cas de la neige ou de la glace au paragraphe 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* signifie que le recours visé à ce paragraphe se prescrit par sept jours en raison du délai pour donner avis, contrairement aux cas où le préjudice est imputable à d'autres causes et où il peut être, dans certaines circonstances, passé outre à l'obligation de donner l'avis. Les juges ne peuvent que s'efforcer d'interpréter équitablement les termes clairs de la loi, sans pouvoir les reformuler afin de les rendre conformes à ce qu'ils croient juste et raisonnable.

Dans la deuxième édition de son ouvrage *Construction of Statutes*, à la page 30, M. Driedger dit ce qui suit:

[TRADUCTION] ... les pouvoirs du Parlement d'adopter même ce qui pourrait être considéré comme une loi injuste sont inattaquables pourvu que le libellé utilisé ne puisse prêter à aucune autre interprétation. Lorsque le libellé d'une disposition législative ne donne lieu qu'à une seule interprétation, on doit lui donner effet, peu importe les conséquences.

Je passe maintenant à la dernière allégation de la demanderesse relativement à la question de savoir si sa dérogation à l'avis de sept jours est réhabilitaire. Elle avance que les strictes dispositions relatives à la prescription légale prévues aux paragraphes 4(4) et 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* en ce qui concerne les réclamations pour blessures causées par la neige ou par la glace vont à l'encontre de l'alinéa 1b) de

Appendix III] and are therefore inoperable. Counsel for the plaintiff cites the decisions in *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370 and *Streng v. Winchester (Twp.)* [(1986), 43 M.V.R. 1; 11 C.P.C. (2d) 183; 37 C.C.L.T. 296 (Ont. H.C.)] to support his submission. He buttresses his argument by utilizing subsection 3(1) of the *Crown Liability Act*, which reads:

3. (1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

(b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

Paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* provides as follows:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

In *MacKay v. The Queen*, *supra*, the Supreme Court of Canada held that the trial of a soldier before a military tribunal on charges of possession and trafficking in narcotics did not offend the principle of equality before the law recognized by paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The opinion of McIntyre J., with whom Dickson J. [as he then was], concurred, is the one most often referred to on the issue of whether legislation enacted by Parliament in pursuance of a "valid federal objective" offends the equality concept of paragraph 1(b) of the Bill. The learned Judge framed the issue this way, at page 406:

The question which must be resolved in each case is whether such inequality as may be created by legislation affecting a special class—here the military—is arbitrary, capricious or unnecessary, or whether it is rationally based and acceptable as a necessary variation from the general principle of universal application of law to meet special conditions and to attain a necessary and desirable social objective.

In *Streng v. Winchester (Twp.)* the court applied the inequality test of *MacKay* to strike down a three-month limitation period in the *Municipal*

la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] et sont donc inopérantes. L'avocat de la demanderesse cite les décisions *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370, et *Streng v. Winchester (Twp.)* [(1986), 43 M.V.R. 1; 11 C.P.C. (2d) 183; 37 C.C.L.T. 296 (H.C. Ont.)], à l'appui de son allégation. Il se réfère notamment au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, qui est libellé ainsi:

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.

L'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* prévoit ce qui suit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

Dans l'arrêt *MacKay c. La Reine*, précité, la Cour suprême du Canada a jugé que le procès d'un militaire traduit en cour martiale sous les accusations de possession et de trafic de stupéfiants ne va pas à l'encontre du principe de l'égalité devant la loi reconnu par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. L'opinion du juge McIntyre, à laquelle a souscrit le juge Dickson [tel était alors son titre], est celle que l'on cite le plus souvent lorsqu'il s'agit de savoir si une loi adoptée par le Parlement dans l'exécution d'un «objectif fédéral régulier» s'oppose à la notion d'égalité exprimée à l'alinéa 1b) de la *Déclaration*. Le juge a formulé la question de la façon suivante, à la page 406:

La question à résoudre dans chaque cas est celle de savoir si l'inégalité qui peut être créée par la loi vis-à-vis d'une catégorie particulière—ici les militaires—est arbitraire, fantaisiste ou superflue, ou si elle a un fondement rationnel et acceptable en tant que dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi pour faire face à des conditions particulières et atteindre un objectif social nécessaire et souhaitable.

Dans l'affaire *Streng v. Winchester (Twp.)*, le tribunal a appliqué le critère d'inégalité énoncé dans l'arrêt *MacKay* pour invalider un délai de

Act [R.S.O. 1980, c. 302] as offending against subsection 15(1) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)].

Counsel for the defendant contends that the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; (1987), 70 N.R. 1 strikes a death blow to the plaintiff's equality argument under paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

*Beauregard v. Canada* was the judge's case. The respondent, a Quebec Superior Court judge appointed on July 24, 1975, challenged the constitutional validity of section 29.1 of the *Judges Act* [R.S.C. 1970, c. J-1, as amended]. This section was introduced in Parliament on February 17, 1975 and was enacted December 20, 1975 [S.C. 1974-75-76, c. 81, s. 100]. Subsection 29.1(1) provided that judges appointed before February 17, 1975 would contribute one and one-half per cent of their salary toward the cost of pensions, while subsection 29.1(2) provided that judges appointed after February 16, 1975 would contribute six and one-half per cent prior to January 1, 1977, and seven per cent thereafter. Prior to the enactment of section 29.1, superior court judges were not required to contribute to their pension plan. The respondent's challenge was two-pronged. Firstly, he alleged that section 29.1 violated section 100 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)]. Secondly, the respondent contended that the words "before the 17th day of February, 1975" in subsection 29.1(1) of the *Judges Act* and the whole of subsection 29.1(2) were inoperative because they violated his right to equality before the law recognized by paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The Court concluded that section 29.1 of the *Judges Act* did not violate section 100 of the *Constitution Act, 1867*.

The respondent's subsidiary argument was that section 29.1 of the *Judges Act* treated him more

prescription de trois mois prévu dans la *Municipal Act* [R.S.O. 1980, chap. 302] pour le motif qu'il allait à l'encontre du paragraphe 15(1) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)].

L'avocat de la défenderesse soutient que la décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada dans *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; (1987), 70 N.R. 1, réduit à néant l'allégation de la demanderesse portant sur l'égalité et fondée sur l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Beauregard c. Canada* mettait en cause un juge. L'intimé, un juge de la Cour supérieure du Québec nommé le 24 juillet 1975, a contesté la constitutionnalité de l'article 29.1 de la *Loi sur les juges* [S.R.C. 1970, chap. J-1 et modifications]. Déposé devant le Parlement le 17 février 1975, cet article a été adopté le 20 décembre 1975 [S.C. 1974-75-76, chap. 81, art. 100]. Le paragraphe 29.1(1) prévoyait que les juges nommés avant le 17 février 1975 contribueraient un et demi pour cent de leur traitement au paiement des pensions, tandis que le paragraphe 29.1(2) disposait que les juges nommés après le 16 février 1975 y contribueraient, antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1977, six et demi pour cent de leur traitement et sept pour cent par la suite. Avant l'adoption de l'article 29.1, les juges des cours supérieures n'étaient pas tenus de contribuer à leur régime de pensions. L'intimé a contesté deux points. Premièrement, il a allégué que l'article 29.1 contrevenait à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)]. Deuxièmement, il a soutenu que les mots «avant le 17 février 1975» utilisés au paragraphe 29.1(1) de la *Loi sur les juges* et tout le paragraphe 29.1(2) étaient inopérants car ils violaient le droit à l'égalité devant la loi que lui reconnaissait l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le tribunal a conclu que l'article 29.1 de la *Loi sur les juges* ne violait pas l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'intimé faisait valoir également que l'article 29.1 de la *Loi sur les juges* le traitait plus sévère-

harshly than other Superior Court judges and that the "equality before the law" concept of paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* protected him from this discrimination by prohibiting the different statutory treatment of some judges vis-à-vis other judges with respect to their pensions. Essentially, what the respondent was objecting to here was the retroactive cut-off date of February 17, 1975 chosen by Parliament and reflected in section 29.1 of the *Judges Act* in so far as it pertained to the relatively small group of judges, of whom he was one, appointed after such cut-off date but before the Bill became law on December 20, 1975.

The Court held that section 29.1 of the *Judges Act* did not violate paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* on the ground that once it was accepted that the general substance of the law was consistent with the valid federal objective of providing for remuneration of section 96 judges and that it was not discriminatory of Parliament to draw some line between present incumbents and future appointees, the jurisprudence under the *Canadian Bill of Rights* did not permit courts to be overly critical in reviewing the precise line drawn by Parliament. Some line was fair and not discriminatory. Chief Justice Dickson, writing for the majority, makes the following statement, at page 90:

This short history of "equality before the law" under s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* demonstrates that a majority of the Court was never prepared to review impugned legislation according to an exacting standard which would demand of Parliament the most carefully tailored, finely crafted legislation. On the contrary, a majority of the Court was consistently prepared to look in a general way to whether the legislation was in pursuit of a valid federal legislative objective. This approach was followed in cases involving legislative distinctions on the basis of race, sex and age, and in cases involving profoundly important interests of the person asserting the equality right. The passages which I have quoted from these cases indicate that the Court was concerned with the merely statutory status of the *Canadian Bill of Rights* and the declaratory nature of the rights it conferred. I believe the day has passed when it might have been appropriate to re-evaluate those concerns and to reassess the direction this Court has taken in interpreting that document.

ment que les autres juges de la Cour supérieure et que le principe de «l'égalité devant la loi» prévu à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* le protégeait de cette distinction injuste en interdisant au législateur d'accorder à certains juges un traitement en matière de pensions différent de celui qui est réservé à d'autres juges. Ce à quoi s'opposait l'intimé dans cette affaire, c'était essentiellement la date limite rétroactive du 17 février 1975 choisie par le législateur et reflétée à l'article 29.1 de la *Loi sur les juges* dans la mesure où elle concernait un groupe assez restreint de juges, dont il faisait partie, nommés après cette date limite mais avant l'adoption du projet de loi le 20 décembre 1975.

La Cour a statué que l'article 29.1 de la *Loi sur les juges* ne violait pas l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* pour le motif que, une fois que l'on avait admis que l'esprit général de la loi était compatible avec l'objectif fédéral régulier qui consistait à pourvoir à la rémunération des juges visés par l'article 96 et que le Parlement n'établissait pas de distinction injuste en traçant une certaine ligne entre les juges qui étaient alors en fonction et ceux qui seraient nommés à l'avenir, la jurisprudence relative à la *Déclaration canadienne des droits* n'autorisait pas les tribunaux à être trop critiques en examinant la ligne précise tracée par le Parlement. Une certaine ligne était justifiée et n'était pas discriminatoire. Le juge en chef Dickson déclare ce qui suit, à la page 90, au nom de la majorité:

Il se dégage de ce bref historique du droit à «l'égalité devant la loi» reconnu par l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* que la majorité en cette Cour ne s'est jamais montrée disposée à réviser une loi contestée en fonction d'une norme sévère qui exigerait du législateur fédéral qu'il apporte à la rédaction législative le plus de soin et le plus de minutie possible. Au contraire, la majorité a été toujours prête à se demander si, de façon générale, la loi visait à atteindre un objectif législatif fédéral régulier ou valable. Cette attitude a été adoptée dans des affaires où il était question de distinctions législatives fondées sur la race, le sexe et l'âge, ainsi que dans des affaires mettant en cause des intérêts extrêmement importants de la personne invoquant le droit à l'égalité. Les extraits de ces arrêts, que j'ai cités, révèlent que la Cour s'est préoccupée du statut de simple texte législatif de la *Déclaration canadienne des droits* et de la nature déclaratoire des droits qu'elle confère. Or, je crois que le temps est révolu où il aurait pu convenir de procéder à une réévaluation de ces préoccupations et de l'orientation que la Cour a adoptée dans l'interprétation de ce document.

This is the statement on which counsel for the defendant stakes his countervailing argument.

I consider that the *Beauregard* case is readily distinguishable from the fact that the valid federal objective to be measured against the equality principle of the *Canadian Bill of Rights* was the providing of remuneration for judges with the result that a reasonable degree of latitude was afforded for the attainment of that objective, despite the appearance of some discrimination.

The precise line of discrimination in the case at bar is directly traceable to the distinction created by subsection 4(5) of the *Crown Liability Act* between claimants injured by snow or ice on premises occupied by the Crown and all other claimants in occupiers' liability cases against the Crown, whose injuries were not attributable to snow or ice. Claimants falling within the latter category have the benefit of a judicial discretion to dispense with the want or insufficiency of notice where it can be demonstrated that the Crown would not be prejudiced in its defence and that to bar the proceedings would be an injustice. This benefit is denied to claimants injured as a result of snow or ice. In final analysis, proceedings against the Crown by those claimants are absolutely barred unless they strictly comply with the seven-day notice requirement of subsection 4(4) of the *Crown Liability Act*.

In my opinion, the line of discrimination thus created is arbitrary and capricious and so unfairly discriminatory as to violate paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. No one would deny that the right of access of a litigant to the courts is a "profoundly important interest" so far as that person is concerned. It has been said time and again that the purpose of the notice of claim provisions of the Act is to give the Crown an early opportunity of investigating the circumstances under which an injury occurred and for which a claim will likely be made. That purpose can still be achieved without having to absolutely bar the proceedings in the case of snow or ice injuries. It follows, in my view, that the snow or ice exception

Voilà la déclaration sur laquelle l'avocat de la défenderesse appuie son second argument.

J'estime qu'on peut facilement faire une distinction avec l'affaire *Beauregard* du fait que l'objectif fédéral valable qu'il fallait mesurer à l'aune du principe de l'égalité devant la loi prévu dans la *Déclaration canadienne des droits* consistait à pourvoir à la rémunération des juges, de sorte qu'une latitude raisonnable marquait la poursuite de cet objectif, malgré l'apparence d'une certaine distinction injuste.

On peut retrouver directement l'origine précise de la différence de traitement contestée en l'espèce dans la distinction établie par le paragraphe 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* entre les réclamants dont les blessures sont causées par la neige ou la glace dans des lieux occupés par la Couronne et tous les autres réclamants des actions contre la Couronne portant sur la responsabilité des occupants, réclamants dont les blessures ne sont pas imputables à la neige ou à la glace. Les réclamants qui entrent dans la dernière catégorie peuvent être excusés, par le tribunal, de l'absence ou de l'insuffisance de l'avis légal s'il peut être prouvé que la Couronne n'en subirait pas préjudice dans sa défense et qu'il serait injuste de prononcer l'irrecevabilité du recours. Les réclamants dont les blessures sont dues à la neige ou à la glace ne jouissent pas de cet avantage. En dernière analyse, les recours de ces réclamants contre la Couronne sont tout à fait irrecevables à moins qu'ils ne se conforment strictement à l'avis de sept jours prescrit par le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.

À mon avis, la distinction ainsi établie est arbitraire et fantaisiste et si injustement discriminatoire qu'elle viole l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Personne ne nierait que le droit d'accès aux tribunaux représente un «intérêt... extrêmement important» pour une partie à un litige en tant que celle-ci est concernée. On a dit à plusieurs reprises que les dispositions de la Loi relatives à l'avis de réclamation visent à permettre à la Couronne de s'enquérir sans retard des circonstances entourant une blessure qui donnera vraisemblablement lieu à une réclamation. Il est encore possible d'atteindre cette fin sans devoir prononcer l'irrecevabilité du recours en cas de blessures dues à la neige ou à la glace. Il s'ensuit

is neither rationally based nor justifiably acceptable for the attainment of some necessary and desirable social objective. I am therefore of the opinion that the exception is inoperable in the face of the equality before the law principle of paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. In the result, the plaintiff's action is not automatically foreclosed by the want or insufficiency of notice.

Counsel for the defendant fairly conceded that the principle of prejudice to the Crown was not relevant to the case, presumably because the defendant had prompt notice of the accident giving rise to the claim. I have no difficulty in circumventing the other condition of subsection 4(5) of the *Crown Liability Act* by concluding that to bar the proceedings in the present case would be an injustice.

#### EDITOR'S NOTE

His Lordship reviewed the evidence on the merits of the case. The first question was as to whether the icy patch was an "unusual danger" within the rule in *Indermaur v. Dames*. A danger was unusual if not usually found in carrying out the task or fulfilling the function which the invitee had in hand. Reference was made to *Fleming*, *The Law of Torts* (6th ed.) in which it is stated that an invitor's duty is to "take affirmative steps to ascertain the existence of, and eliminate, perils that a reasonable inspection would disclose." His Lordship, applying the reasoning of *Illesley C.J.* in *Smith v. Provincial Motors Ltd.* (1962), 32 D.L.R. (2d) 405 (N.S.S.C.) to the facts of this case, found the icy patch to have been an unusual danger.

As to whether the defendant had used reasonable care to prevent damage to the plaintiff from an unusual danger of which it should have been aware, *McNair J.* found as a fact that the icy patch had formed over a period of several hours but had not been detected by the defendant's servants. The weather conditions had been such

d'après moi que l'exception prévue dans le cas de la neige ou de la glace n'est pas fondée rationnellement ni acceptable légitimement en vue de la réalisation d'un certain objectif social nécessaire et souhaitable. J'estime donc que l'exception est inopérante au regard du principe de l'égalité devant la loi prévu par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. En conséquence, l'action de la demanderesse n'est pas automatiquement irrecevable par suite de l'absence ou de l'insuffisance de l'avis.

L'avocat de la défenderesse a admis franchement que le principe du préjudice porté à la Couronne ne s'appliquait pas en l'espèce, probablement parce que la défenderesse a été avisée rapidement de l'accident à l'origine de la réclamation. Je n'ai aucune difficulté à passer outre à l'autre condition du paragraphe 4(5) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* en concluant qu'il serait injuste dans le présent cas de prononcer l'irrecevabilité du recours.

#### NOTE DE L'ARRÉTISTE

Le juge a examiné la preuve quant au bien-fondé de l'affaire. La première question était celle de savoir si la plaque de glace constituait un «danger inhabituel» au sens de la règle établie dans l'arrêt *Indermaur v. Dames*. Le danger est inhabituel s'il ne se présente habituellement pas dans l'accomplissement de la tâche ou l'exercice de la fonction dont est chargé l'invité. Il a été fait référence à l'ouvrage de *Fleming* intitulé *The Law of Torts* (6<sup>e</sup> éd.), dans lequel il est écrit que la personne qui invite doit «prendre les mesures nécessaires pour découvrir et éliminer les risques que révélerait une inspection normale des lieux». Le juge, en appliquant aux faits de l'espèce le raisonnement exposé par le juge en chef *Illesley* dans l'affaire *Smith v. Provincial Motors Ltd.* (1962), 32 D.L.R. (2d) 405 (C.S.N.-É.), a conclu que la plaque de glace avait constitué un danger inhabituel.

Quant à savoir si la défenderesse avait exercé une diligence raisonnable pour éviter qu'un danger inhabituel qu'elle aurait dû connaître ne cause préjudice à la demanderesse, le juge *McNair* a conclu que la plaque de glace s'était formée sur une période de plusieurs heures mais n'avait pas été découverte par les préposés de la

as to alert the defendant to the risk of leaks in the canopy's drainage system. The cleaners should have been told to watch for leaks. The scrutiny was inadequate to the risk. Accordingly, reasonable care had not been exercised.

The defendant had failed to discharge the burden of establishing contributory negligence.

In the result, judgment was given for the plaintiff for the agreed amount together with pre-judgment interest and party and party costs.

défenderesse. Les conditions atmosphériques auraient dû sensibiliser la défenderesse au risque de fuites pouvant se produire dans la canalisation de la marquise. Les concierges auraient dû être <sup>a</sup> avertis de surveiller les fuites. Les inspections ont été insuffisantes vu la nature du risque. La défenderesse n'a donc pas exercé une diligence raisonnable.

<sup>b</sup> La défenderesse n'a pas prouvé, ainsi qu'il lui incombait, l'existence d'une faute partagée.

Par conséquent, jugement a été rendu en faveur de la demanderesse relativement au montant convenu, à l'intérêt couru antérieurement au <sup>c</sup> jugement, et aux frais entre parties.