

**Alfred Abouchar** *Appellant*

v.

**Ottawa-Carleton French-language School Board — Public Sector, Rosaire Léger, Supervisor, and Her Majesty The Queen in right of Ontario (Ministry of Municipal Affairs)** *Respondents*

INDEXED AS: ABOUCAR v. OTTAWA-CARLETON FRENCH-LANGUAGE SCHOOL BOARD — PUBLIC SECTOR

File No.: 25899.

1998: November 10; 1999: September 17.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Limitation of actions — Public Authorities — School Board — School Board declaring superintendent's position redundant and transferring him to non-supervisory position — Superintendent commencing action more than one year after events giving rise to cause of action — Whether six-month limitation period in s. 7 of Public Authorities Protection Act applicable to bar action — Public Authorities Protection Act, R.S.O. 1990, c. P.38, s. 7.*

The appellant was a superintendent of the respondent School Board. The Board was restructured and the appellant's position declared redundant. He was transferred to the position of a project officer. More than a year after the events that gave rise to his complaint, he commenced an action claiming contractual entitlements under s. 7(2) of Regulation 309 of the *Education Act*. The respondents brought a motion to have the action dismissed relying on a six-month limitation period under s. 7 of the *Public Authorities Protection Act*. The motions judge dismissed the motion but the Court of Appeal set aside the decision, concluding that the action was barred by the six-month limitation period. This case raises the same issues as are discussed in the companion case *Des Champs v. Conseil des écoles séparées*

**Alfred Abouchar** *Appelant*

c.

**Conseil scolaire de langue française d'Ottawa-Carleton — Section publique, Rosaire Léger, superviseur et Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario (Ministère des Affaires municipales)** *Intimés*

RÉPERTORIÉ: ABOUCAR c. CONSEIL SCOLAIRE DE LANGUE FRANÇAISE D'OTTAWA-CARLETON — SECTION PUBLIQUE

N° du greffe: 25899.

1998: 10 novembre; 1999: 17 septembre.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major et Binnie.

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

*Prescription — Autorités publiques — Conseil scolaire — Poste de surintendant déclaré excédentaire par le Conseil scolaire et mutation de l'employé à un poste ne comportant pas de tâches de supervision — Action intentée par le surintendant plus d'un an après les événements ayant donné naissance à la cause d'action — Est-ce que le délai de prescription de six mois prévu par la Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public s'applique et rend l'action irrecevable? — Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public, L.R.O. 1990, ch. P.38, art. 7.*

L'appelant occupait un poste de surintendant au sein du Conseil scolaire intimé. Le Conseil scolaire a été restructuré et le poste de l'appelant a été déclaré excédentaire. L'appelant a alors été muté à un poste d'agent de projet. Plus d'un an après les événements ayant donné naissance à sa plainte, l'appelant a pris action, invoquant les droits prévus au par. 7(2) du Règlement 309 pris en vertu de la *Loi sur l'éducation* que lui accordait son contrat de travail. Les intimés ont, par voie de requête, demandé le rejet de l'action en invoquant le délai de prescription prévu par l'art. 7 de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*. Cette requête a été rejetée par le juge qui en était saisi, mais la Cour d'appel a annulé cette décision, concluant à l'irrecevabilité de l'action par l'effet du délai de prescription de six mois. La présente affaire soulève les mêmes questions que celles analysées dans le pourvoi

*catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 S.C.R. 281.

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

*Per* L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Binnie JJ.: The six-month limitation under s. 7 of the *Public Authorities Protection Act* does not apply. The appellant's complaint is directed to the internal implementation of the reorganization of the Board and to the selection of the appellant for redundancy. The appellant's claim relates to duties of the Board that are incidental or subordinate to its direct performance of its public mandate and that are predominantly of a private character. The motions judge's order, that s. 7 of the Act is inapplicable, is reinstated, permitting the appellant's action to proceed against the respondents on its merits.

*Per* Major J. (dissenting): This case is indistinguishable from *Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*. The Court of Appeal was correct in holding that s. 7 applied to bar the action. The pleadings of bad faith were insufficient to allow the case to proceed.

### Cases Cited

By Binnie J.

**Followed:** *Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 S.C.R. 281.

By Major J. (dissenting)

*Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 S.C.R. 281.

### Statutes and Regulations Cited

*Education Act*, R.S.O. 1990, c. E.2.  
*Municipal Affairs Act*, R.S.O. 1980, c. 303, Part III.  
*Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1990, c. P.38, s. 7.  
 R.R.O. 1990, Reg. 309, s. 7.

connexe *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281.

*Arrêt* (le juge Major est dissident): Le pourvoi est accueilli.

*Les juges* L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Binnie: Le délai de prescription de six mois prévu par l'art. 7 de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* ne s'applique pas. La plainte de l'appelant vise la mise en œuvre interne des mesures de réorganisation du Conseil et le fait que ce soit le poste de l'appelant qu'on ait choisi de déclarer excédentaire. L'action de l'appelant se rapporte à des fonctions du Conseil qui sont accessoires ou incidentes à l'exécution directe de sa mission publique et qui ont principalement un caractère privé. L'ordonnance du juge des requêtes déclarant inapplicable l'art. 7 de la Loi est rétablie, ce qui permettra à l'action intentée par l'appelant contre les intimés d'être instruite au fond.

*Le juge* Major (dissident): Aucune distinction ne peut être faite entre le présent cas et l'affaire *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*. La Cour d'appel a eu raison de conclure que l'art. 7 s'appliquait et rendait l'action irrecevable. Les allégations de mauvaise foi étaient insuffisantes pour justifier que l'on permette à l'affaire de suivre son cours.

### Jurisprudence

Citée par le juge Binnie

**Arrêt suivi:** *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281.

Citée par le juge Major (dissident)

*Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281.

### Lois et règlements cités

*Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, ch. E.2.  
*Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38, art. 7.  
*Loi sur les affaires municipales*, L.R.O. 1980, ch. 303, partie III.  
 R.R.O. 1990, Règl. 309, art. 7.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal, [1997] O.J. No. 125 (QL), allowing an appeal from a decision of the Ontario Court (General Division), [1993] O.J. No. 2854 (QL), which declared that s. 7 of the *Public Authorities Protection Act* did not apply to bar the appellant's action. Appeal allowed, Major J. dissenting.

*Denis J. Power, Q.C., and Steven Welchner, for the appellant.*

*Paul S. Rouleau and Bruce Hutchison, for the respondents.*

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Binnie JJ. was delivered by

BINNIE J. — This case involves a claim of wrongful dismissal by a former Superintendent of Education against the Ottawa-Carleton French-language School Board — Public Sector. The School Board seeks to have the action against it dismissed on the strength of s. 7 of the *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1990, c. P.38, which in its relevant part provides that no action may be instituted against a public authority for an act done in execution of “any statutory or other public duty or authority” unless it is commenced within six months of the act complained of. This case was argued here and in the courts below together with *Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 S.C.R. 281, in which reasons are being released concurrently today. In light of the analysis set out in *Des Champs*, the ruling of the Ontario Court of Appeal in the present case also cannot stand and the decision of the motions judge rejecting the special limitation defence must be restored. The appeal will therefore be allowed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, [1997] O.J. No. 125 (QL), qui a accueilli un appel formé contre une décision de la Cour de l'Ontario (Division générale), [1993] O.J. No. 2854 (QL), qui avait déclaré que l'art. 7 de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* ne s'appliquait pas et que l'action de l'appelant n'était donc pas irrecevable. Pourvoi accueilli, le juge Major dissident.

*Denis J. Power, c.r., et Steven Welchner, pour l'appelant.*

*Paul S. Rouleau et Bruce Hutchison, pour les intimés.*

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Binnie rendu par

LE JUGE BINNIE — La présente affaire porte sur une plainte de congédiement injustifié déposée par un ancien surintendant de l'éducation contre l'intimé, le Conseil scolaire de langue française d'Ottawa-Carleton — Section publique. Le Conseil scolaire demande le rejet de l'action intentée contre lui en invoquant l'art. 7 de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38 (la «Loi»), dont le passage pertinent précise que nulle action n'est recevable contre quiconque pour un acte accompli dans l'exercice «d'une fonction ou d'un pouvoir prévus par la loi ou d'ordre public», si elle n'est pas intentée dans les six mois qui suivent l'acte reproché. Tant devant notre Cour que devant les juridictions inférieures la présente affaire a été plaidée en même temps que l'affaire *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281, dans laquelle des motifs sont également déposés aujourd'hui. Compte tenu de l'analyse faite dans l'affaire *Des Champs*, l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans la présente affaire ne peut pas non plus être maintenu, et la décision du juge des requêtes rejetant la défense fondée sur le délai spécial de prescription doit être rétablie. Le pourvoi est donc accueilli.

Facts

2 On September 13, 1991, at the request of the Minister of Municipal Affairs, the Ontario Municipal Board made an order under the special provisions of Part III of the *Municipal Affairs Act*, R.S.O. 1980, c. 303, granting the Minister broad powers over the respondent School Board's financial situation. In the previous fiscal year, the School Board had accumulated a financial deficit of over \$18 million and anticipated a further deficit of \$23.1 million in the then current year, placing it among the leaders of the 72 school boards in Ontario which had failed in a major way to stay within budget. The order of the Ontario Municipal Board allowed the Minister to appoint the respondent, Rosaire Léger, as Supervisor of the School Board's Public Sector with a mandate to restore financial order, and to exercise other powers under the Act. The subsequent restructuring of the Public Sector of the School Board, orchestrated by Mr. Léger, resulted in a 35 percent budget cut at the level of the schools and 136 employees of the School Board itself being declared redundant. This included two superintendent positions.

3 The appellant was advised by letter dated April 28, 1992, that his position was one of two superintendent positions declared redundant pursuant to s. 7 of R.R.O. 1990, Reg. 309, made under the *Education Act*, R.S.O. 1990, c. E.2. He was advised that he would be transferred to a position with similar supervisory and administrative responsibilities. In September 1992, the appellant was assigned to the position of project officer, which he regarded as a poor substitute and contrary to his contractual entitlement to the benefit of the provisions of Regulation 309.

4 The present action was commenced against the School Board, Mr. Rosaire Léger and the Ministry of Municipal Affairs on May 7, 1993, more than a

Les faits

Le 13 septembre 1991, à la demande du ministre des Affaires municipales, la Commission des affaires municipales de l'Ontario a, en vertu des dispositions extraordinaires de la partie III de la *Loi sur les affaires municipales*, L.R.O. 1980, ch. 303, pris un ordre conférant au ministre des pouvoirs considérables à l'égard de la situation financière du Conseil scolaire intimé. Pendant l'exercice précédent, le Conseil scolaire avait accumulé un déficit de plus de 18 millions de dollars et prévoyait un déficit supplémentaire de 23,1 millions de dollars pour l'exercice alors en cours, de sorte que, des 72 conseils scolaires ontariens qui avaient considérablement excédé leur budget, il se trouvait parmi ceux dont la performance était la moins reluisante. L'ordre de la Commission des affaires municipales a autorisé le ministre à nommer l'intimé Rosaire Léger superviseur de la Section publique du Conseil scolaire, en lui donnant le mandat d'assainir la situation financière et d'exercer d'autres pouvoirs prévus par la Loi. Par suite de la restructuration subséquente de la Section publique du Conseil scolaire orchestrée par M. Léger, des réductions budgétaires de l'ordre de 35 pour 100 ont été imposées aux écoles et 136 employés du Conseil scolaire lui-même ont été déclarés excédentaires, notamment deux postes de surintendant.

Dans une lettre datée du 28 avril 1992, l'appellant a été avisé que son poste était l'un des deux postes de surintendant déclarés excédentaires en application de l'art. 7 du Règl. 309 des R.R.O. 1990, pris en vertu de la *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, ch. E.2. Il a également été avisé qu'il serait muté à un poste comportant des responsabilités similaires en matière de supervision et d'administration. En septembre 1992, l'appellant a été muté à un poste d'agent de projet. Il estime que ce poste est un piètre substitut et que la décision de le muter à ce poste va à l'encontre du droit de profiter des dispositions du Règlement 309 que lui accorde son contrat de travail.

Dans la présente affaire, l'action a été intentée contre le Conseil scolaire, M. Rosaire Léger et le ministère des Affaires municipales le 7 mai 1993,

year after the events giving rise to the appellant's complaint took place. The appellant says that he was dismissed altogether from his employment effective July 28, 1993.

#### Judgments

The motions judge, for the reasons he gave in *Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell* (1993), 16 O.R. (3d) 278 did not agree with the defendants that Mr. Abouchar's action was statute-barred pursuant to s. 7 of the *Public Authorities Protection Act*: [1993] O.J. No. 2854 (QL). However, the Ontario Court of Appeal allowed the defendants' appeal and dismissed Mr. Abouchar's action as it had not been commenced within the six-month limitation period: [1997] O.J. No. 125 (QL). It appears that in this case, unlike *Des Champs*, no application was made to have the action struck out against the individual defendants.

#### Analysis

In this appeal, as in *Des Champs*, the starting point of the appellant's complaint lies in a reorganization of a school board carried out in the public interest. Any action directed to the reorganization itself would have to have been commenced within the six-month period. However, as in *Des Champs*, the appellant's complaint is not directed to a reorganization as such, but to the internal implementation necessitated by a reorganization. More specifically, the complaint is directed to the singling out of the appellant for redundancy when, in his view, proper application of the School Board's own rules governing seniority ought to have deflected the axe onto one of his colleagues.

The case thus raises the same type of indoor management issues as are discussed in *Des Champs*. While Regulation 309 has a "public" aspect, my view is that the appellant's claim relates to duties of the respondent Board that are incidental or subordinate to the direct performance

soit plus d'un an après les événements ayant donné naissance à la plainte de l'appelant. Ce dernier affirme qu'il a à toutes fins pratiques été congédié le 28 juillet 1993.

#### L'historique des procédures judiciaires

Pour les motifs qu'il a exposés dans *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell* (1993), 16 O.R. (3d) 278, le juge des requêtes n'a pas retenu l'argument des défendeurs que l'action de M. Abouchar était prescrite par application de l'art. 7 de la Loi: [1993] O.J. No. 2854 (QL). Cependant, la Cour d'appel de l'Ontario a accueilli l'appel interjeté par les défendeurs et rejeté l'action de M. Abouchar parce qu'elle n'avait pas été intentée dans le délai de prescription de six mois prévu: [1997] O.J. No. 125 (QL). En l'espèce, contrairement à l'affaire *Des Champs*, il semble qu'aucune demande sollicitant le rejet de l'action contre les défendeurs individuellement n'ait été présentée.

#### L'analyse

Dans le présent pourvoi, tout comme dans l'affaire *Des Champs*, la plainte de l'appelant découle de mesures de réorganisation d'un conseil scolaire prises dans l'intérêt public. Toute action visant la réorganisation elle-même aurait dû être intentée dans le délai de six mois. Cependant, tout comme dans *Des Champs*, la plainte de l'appelant ne vise pas la réorganisation elle-même, mais plutôt les mesures de mise en œuvre interne requises par cette réorganisation. Plus précisément, la plainte vise le fait que ce soit le poste de l'appelant qu'on ait choisi de déclarer excédentaire alors que, selon lui, si le Conseil scolaire avait bien appliqué ses propres règles en matière d'ancienneté, le couperet aurait plutôt dû tomber sur le poste d'un de ses collègues.

Le présent cas soulève donc le même type de questions de régie interne que celles analysées dans *Des Champs*. Bien que le Règlement 309 ait un aspect «public», je suis d'avis que l'action de l'appelant se rapporte à des fonctions du Conseil intimé qui sont accessoires ou incidentes à l'exécu-

5

6

7

by the respondent Board of its public mandate and are predominantly of a private character. As such, the complaint does not attract the special six-month limitation under s. 7 of the *Public Authorities Protection Act*.

#### Disposition

8 The appeal is allowed with costs, the order of the Ontario Court of Appeal is set aside, and the order of the motions judge, dated November 25, 1993, is reinstated, permitting the appellant's action to proceed against the respondents on its merits.

The following are the reasons delivered by

9 MAJOR J. (dissenting) — This case was heard together with *Des Champs v. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 S.C.R. 281, in which reasons are being released concurrently. Since this case is indistinguishable from *Des Champs*, it follows that I believe the Ontario Court of Appeal ([1997] O.J. No. 125 (QL)) was correct in holding that s. 7(1) of the *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1990, c. P.38, applied to bar the appellant's action.

10 I agree with the Court of Appeal's holding that the pleadings of bad faith were insufficient to allow the case to proceed. A plaintiff alleging bad faith must do more than merely assert the point; he must allege specific facts that, if proven, would justify a finding in the plaintiff's favour. A bald assertion of racial discrimination is not sufficient; discrimination, like bad faith, is a legal conclusion that must have some basis in facts pleaded with particularity.

11 I would dismiss the appeal with costs.

*Appeal allowed with costs, MAJOR J. dissenting.*

tion directe de sa mission publique et qui ont principalement un caractère privé. Par conséquent, l'action n'est pas visée par le délai spécial de prescription de six mois prévu par l'art. 7 de la Loi.

#### Le dispositif

Le pourvoi est accueilli avec dépens, l'ordonnance de la Cour d'appel de l'Ontario est infirmée et l'ordonnance du juge des requêtes datée du 25 novembre 1993 est rétablie, ce qui permettra à l'action intentée par l'appelant contre les intimés d'être instruite au fond.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MAJOR (dissident) — Le présent pourvoi a été entendu en même temps que l'affaire *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281, dans laquelle des motifs sont également déposés aujourd'hui. Comme aucune distinction ne peut être faite entre le présent cas et l'affaire *Des Champs*, je suis donc d'avis que la Cour d'appel de l'Ontario ([1997] O.J. No. 125 (QL)) a eu raison de conclure que le par. 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38, s'appliquait et rendait l'action de l'appelant irrecevable.

Je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel que les allégations de mauvaise foi étaient insuffisantes pour justifier que l'on permette à l'affaire de suivre son cours. Le demandeur qui plaide la mauvaise foi ne doit pas se contenter d'invoquer ce motif, il doit alléguer des faits précis qui, s'ils étaient prouvés, justifieraient le tribunal de trancher en sa faveur. Le simple fait d'invoquer la discrimination raciale ne suffit pas. Tout comme la mauvaise foi, la discrimination est une conclusion de droit qui doit être fondée sur des faits énoncés avec précision.

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

*Pourvoi accueilli avec dépens, le juge MAJOR dissident.*

*Solicitors for the appellant: Nelligan Power, Ottawa.*

*Procureurs de l'appellant: Nelligan Power, Ottawa.*

*Solicitors for the respondents: Genest Murray DesBrisay Lamek, Toronto.*

*Procureurs des intimés: Genest Murray DesBrisay Lamek, Toronto.*