

**John Kenneth Eaton (Suppliant)**

v.

**The Queen (Respondent)**

Trial Division, Kerr J.—Ottawa, November 15, 1971; February 21, 1972.

*Public Service—Collective agreement—Retroactive salary not paid within statutory time limit—Right to damages—No right to recover interest on money borrowed because of delay—Right to recover additional income tax paid because of delay—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 56—Federal Court Act, s. 35.*

On July 17, 1969, the Treasury Board entered into a collective agreement with the bargaining agent for a group of public servants, under which suppliant, a member of the group, became entitled to retroactive salary of \$1,671.76 for the period June 3, 1968, to June 30, 1969. Under s. 56 of the *Public Service Staff Relations Act*, the Crown was obliged to implement the agreement within 90 days of execution but suppliant was not paid any of the retroactive salary until December 24, 1969, when he received \$1,350 and the balance on January 14, 1970.

*Held*, suppliant was entitled to damages as follows:

1. The Crown was liable to compensate suppliant for the additional income tax he was obliged to pay by reason of the delay in payment of part of his retroactive salary until the succeeding taxation year. Such additional income tax flowed naturally from the delay in payment. *Hadley v. Baxendale* (1854) 9 Ex. 341; *C. Czarnikow Ltd. v. Koufos* [1969] A.C. 350, referred to.

2. In virtue of s. 35 of the *Federal Court Act*, however, since there was no provision for payment of interest in the collective agreement or in any relevant statute, the Crown was not liable to compensate suppliant for interest paid by him on money which he was compelled to borrow because of the delay in payment of his retroactive salary. *The King v. Roger Miller & Sons Ltd.* [1930] S.C.R. 293; *Hochelaga Shipping & Towing Co. v. The King* [1944] S.C.R. 138; *The King v. Racette* [1948] S.C.R. 28; *The King v. Carroll* [1948] S.C.R. 126; *John Bertram and Sons Co. v. The Queen* [1968] 2 Ex.C.R. 590; *Nord-Deutsche v. The Queen* [1969] 1 Ex.C.R. 117, referred to.

**ACTION for damages.**

*J. C. Hanson and J. R. M. Gautreau* for suppliant.

*J. E. Smith* for respondent.

**John Kenneth Eaton (Requérant)**

c.

**La Reine (Intimée)**

Division de première instance. Le juge Kerr—Ottawa, le 15 novembre 1971 et le 21 février 1972.

*Fonction publique—Convention collective—Non-paiement d'un salaire rétroactif dans le délai prévu par la Loi—Droit d'obtenir des dommages-intérêts—Inexistence du droit de recouvrer les intérêts relatifs à l'argent emprunté par suite du retard—Droit de recouvrer le supplément d'impôt sur le revenu versé en raison du retard—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 56—Loi sur la Cour fédérale, art. 35.*

Le 17 juillet 1969, le conseil du Trésor a signé avec l'agent négociateur d'un groupe de fonctionnaires une convention collective aux termes de laquelle le requérant, membre de ce groupe, a eu droit à un salaire rétroactif de \$1,671.76 pour la période allant du 3 juin 1968 au 30 juin 1969. En vertu de l'art. 56 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, la Couronne était tenue d'exécuter la convention dans les 90 jours; toutefois, le requérant n'a rien reçu avant le 24 décembre 1969, date à laquelle on lui a versé \$1,350 sur son salaire rétroactif. Le solde lui a été remis le 14 janvier 1970.

*Arrêt*: le requérant a droit aux dommages-intérêts suivants:

1. La Couronne est tenue d'indemniser le requérant pour le supplément d'impôt sur le revenu qu'il a dû verser en raison d'un retard dans le paiement d'une partie de son salaire rétroactif, qui a été reporté jusqu'à l'année d'imposition suivante, ce qui a naturellement entraîné ce supplément d'impôt sur le revenu. Arrêts cités: *Hadley v. Baxendale* (1854) 9 Ex. 341 et *C. Czarnikow Ltd. c. Koufos* [1969] A.C. 350.

2. Toutefois, en vertu de l'art. 35 de la *Loi sur la Cour fédérale*, aucune disposition relative au paiement d'intérêts n'existant dans la convention collective ou dans aucune loi pertinente, la Couronne n'est pas tenue d'indemniser le requérant pour les intérêts versés sur des sommes qu'il a été obligé d'emprunter en raison du retard dans le paiement de son salaire rétroactif. Arrêts cités: *Le Roi c. Roger Miller & Sons Ltd.* [1930] R.C.S. 293; *Hochelaga Shipping & Towing Co. c. Le Roi* [1944] R.C.S. 138; *Le Roi c. Racette* [1948] R.C.S. 28; *Le Roi c. Carroll* [1948] R.C.S. 126; *John Bertram and Sons Co. c. La Reine* [1968] 2 R.C.É. 590 et *Nord-Deutsche c. La Reine* [1969] 1 R.C.É. 117.

**ACTION en dommages-intérêts.**

*J. C. Hanson et J. R. M. Gautreau* pour le requérant.

*J. E. Smith* pour l'intimée.

KERR J.—This is a petition of right in which the suppliant is claiming damages because of a delay by the respondent in paying him certain retroactive salary payable under a collective agreement entered into between the Treasury Board of Canada and the Professional Institute of the Public Service of Canada.

The case was argued on an agreed statement of facts, which reads as follows:

1. The Suppliant, who resides in the Village of Wakefield, in the Province of Quebec, is a public servant employed by the Respondent in the Department of Labour as an Economist and has been so employed since June 3, 1968.

2. On July 17, 1969 the Treasury Board, on behalf of Her Majesty entered into a collective agreement with the Professional Institute of the Public Service of Canada for all the employees of Her Majesty in the Economics, Sociology and Statistics group in the Scientific and Professional occupational category in the Public Service of Canada, the Professional Institute having been duly certified as bargaining agent for the said group under the provisions of the *Public Service Staff Relations Act*, Statutes of Canada, 1967, Chapter 72. A copy of the said collective agreement is attached hereto and marked "Appendix A".

3. The Suppliant is, and was at all material times, a member of the said Economics, Sociology and Statistics group and subject to the said collective agreement.

4. On or about December 12, 1968, the Treasury Board, pursuant to Section 7 of the *Financial Administration Act*, made an order entitled "The Public Service Collective Agreement (General) Implementation Order" a copy of which is attached hereto and marked "Appendix B".

5. On or about the 17th day of July, 1969, the Treasury Board issued a circular to, inter alia, the Director of Personnel of the Department of Labour informing him that it was in order to proceed immediately with action to implement the provisions of the collective agreement. A copy of the said circular is attached hereto and marked as "Appendix C".

6. At the date on which the collective agreement was executed, July 17, 1969, the Suppliant was receiving a gross salary of \$11,562.00 per annum. Under the terms of the collective agreement he became entitled to retroactive salary in accordance with the rates of pay specified in "Appendix A" to the said collective agreement, in the amount of \$1,671.76 for the period from June 3, 1968 to June 30, 1969.

7. On December 24, 1969 the Suppliant received a remittance from the Government of Canada in the amount of \$1,350.00 as part payment of the retroactive salary due him and on January 14, 1970 he received a remittance in the net

LE JUGE KERR—Il s'agit d'une pétition de droit dans laquelle le requérant réclame des dommages-intérêts pour retards dans le paiement du salaire rétroactif que lui devait Sa Majesté aux termes d'une convention collective signée par le conseil du Trésor et l'Institut professionnel du Service public du Canada.

L'affaire a été plaidée sur l'«exposé conjoint des faits» suivant:

[TRADUCTION] 1. Le requérant qui réside à Wakefield (Québec) est, depuis le 3 juin 1968, fonctionnaire de Sa Majesté, en qualité d'économiste, au ministère de la Main-d'œuvre.

2. Le 17 juillet 1969, le conseil du Trésor a signé, au nom de Sa Majesté, une convention collective avec l'Institut professionnel du Service public du Canada. Ce dernier représente l'ensemble des employés de Sa Majesté, membres du Groupe économique, sociologie et statistique de la Catégorie scientifique et professionnelle de la Fonction publique du Canada; il a été dûment accrédité comme agent négociateur dudit groupe d'employés, aux termes des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, Statuts du Canada 1967, c. 72. Un exemplaire de ladite convention collective est joint aux présentes en annexe A.

3. Le requérant est, et était à chacun des moments pertinents, membre dudit Groupe économique, sociologie et statistique qui est régi par ladite convention collective.

4. Le 12 décembre 1968, ou vers cette date, le conseil du Trésor, conformément à l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* a pris une ordonnance intitulée «Ordonnance de mise en application (générale) de la convention collective de la Fonction publique» dont copie est jointe aux présentes en annexe B.

5. Le 17 juillet 1969, ou vers cette date, le conseil du Trésor a adressé une circulaire au directeur du personnel du ministère de la Main-d'œuvre l'informant, entre autres, qu'il pouvait procéder immédiatement à l'application des dispositions de la convention collective. Une copie de ladite circulaire est jointe aux présentes en annexe C.

6. A la date de la signature de la convention collective, soit le 17 juillet 1969, le requérant recevait un salaire brut de \$11,562 par an. Aux termes de la convention collective, il avait droit à un salaire rétroactif qui, d'après les taux de traitement énoncés à l'annexe A de ladite convention, s'élevait à \$1,671.76 pour la période écoulée du 3 juin 1968 au 30 juin 1969.

7. Le requérant a reçu du gouvernement du Canada, le 24 décembre 1969, un chèque de \$1,350 à titre de paiement partiel du salaire rétroactif qui lui était dû et, le 14 janvier 1970, un autre chèque au montant net de \$261.04 représen-

amount of \$261.04 representing the balance of the retroactive salary payable to him under the provisions of the said collective agreement.

8. In September of 1969, the Suppliant engaged a contractor, James More, to perform certain work in winterizing a cottage in Wakefield, at a cost of approximately \$3,000.00, the cottage having been purchased in July of that year. There was no written contract between the parties, but the Suppliant paid down approximately \$2,000.00 in September and agreed to pay the balance of the price at the beginning of December of 1969.

9. At the beginning of December the Suppliant not having sufficient monies on hand, borrowed \$1,000.00 from the Royal Bank of Canada, with interest at 9½% per annum, in order to pay the balance of the monies owing the contractor. The contractor had not made any demands for payment when the Suppliant made the said loan nor did he ask for any interest on the balance when it was paid off by the Suppliant.

10. In purchasing the cottage and having it winterized the Suppliant took into account the retroactive salary and increased salary he anticipated he would be receiving under the provisions of the said collective agreement, in assessing his financial capacity to incur the aforesaid obligations.

11. In the event that it is adjudged that the Respondent is liable to pay damages to the Suppliant, it is agreed that a reasonable amount for loss of use of the monies would be \$50.00. In the event that it is adjudged that the Suppliant is entitled to be compensated for his being required to pay additional income tax arising from the receipt of retroactive pay in 1970 as opposed to 1969, it is agreed that the additional expense on account of income tax is \$50.00.

12. No grievance or adjudication procedures were taken by the Suppliant or his bargaining agent on his behalf under the provisions of Sections 20 or 91 of the *Public Service Staff Relations Act*.

13. This Statement of Facts is intended to shorten the trial of this action, and the parties agree upon these facts only for the purpose of this action. No evidence may be offered inconsistent with this Statement but additional evidence not inconsistent with it may be offered subject to all the usual rules at the trial of this action.

Several sections of the *Public Service Staff Relations Act*, 1966-67, c. 72, are particularly pertinent. Section 54 provides that the Treasury Board may enter into collective agreements. It reads as follows:

54. The Treasury Board may, in such manner as may be provided for by any rules or procedures determined by it

tant le solde du salaire rétroactif dû en vertu des dispositions de ladite convention collective.

8. Au mois de septembre 1969, le requérant a demandé à un entrepreneur, M. James More, de lui faire certains travaux afin d'équiper pour l'hiver son chalet situé à Wakefield et ces travaux se chiffraient à \$3,000 environ; le chalet avait été acheté au mois de juillet de cette année-là. Les parties n'avaient pas passé de contrat écrit, mais le requérant a versé près de \$2,000 au mois de septembre et s'est engagé à payer le solde au début du mois de décembre 1969.

9. Au début du mois de décembre, le requérant, n'ayant pas suffisamment d'argent, a dû emprunter \$1,000 à la Banque Royale du Canada avec intérêt au taux annuel de 9½%, afin de payer le solde qu'il devait à l'entrepreneur. Quand le requérant a contracté cet emprunt, l'entrepreneur ne lui avait fait aucune demande de paiement et celui-ci ne lui a pas demandé d'intérêts sur le solde lorsqu'il le lui a remboursé.

10. Lorsqu'il a acheté son chalet et qu'il l'a fait équiper pour l'hiver, le requérant a tenu compte du salaire de rétroactivité et de l'augmentation de salaire qu'il s'attendait à recevoir en vertu des dispositions de ladite convention collective pour calculer ses possibilités financières et honorer ses engagements.

11. Au cas où il serait jugé que l'intimée est tenue de verser des dommages-intérêts au requérant, il est convenu qu'un montant raisonnable pour non-disponibilité de fonds serait fixé à \$50. Au cas où il serait jugé que le requérant a droit à un dédommagement pour avoir payé des impôts supplémentaires sur le revenu levés sur le traitement rétroactif perçu en 1970 plutôt qu'en 1969, il est convenu que la dépense supplémentaire imputable à l'impôt sur le revenu serait de \$50.

12. Aucune procédure de grief ou d'arbitrage n'a été introduite par le requérant ou en son nom par l'agent négociateur en vertu des dispositions des articles 20 ou 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

13. Cet exposé des faits vise à réduire la durée de l'instruction de l'action et les parties se sont entendues sur ces faits aux seules fins de cette action. Aucune preuve étrangère à cet exposé ne peut être présentée mais toute preuve s'y rapportant pourra l'être, sous réserve des règles habituelles, lors de l'instruction.

Plusieurs articles de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, 1966-67, c. 72, sont tout particulièrement pertinents. L'article 54 prévoit que le conseil du Trésor peut conclure des conventions collectives. En voici le texte:

54. Il est loisible au conseil du Trésor, de la manière qui peut être prévue par les règles ou les procédures qu'il

pursuant to section 3 of the *Financial Administration Act*, enter into a collective agreement with the bargaining agent for a bargaining unit, other than a bargaining unit comprised of employees of a separate employer, applicable to employees in that bargaining unit.

Section 2(h) defines "collective agreement" to mean:

(h) "collective agreement" means an agreement in writing entered into under this Act between the employer, on the one hand, and a bargaining agent, on the other hand, containing provisions respecting terms and conditions of employment and related matters;

Section 58 provides that a collective agreement is binding on the Crown, on the bargaining agent and on the employees in the bargaining unit. It reads as follows:

58. A collective agreement is, subject to and for the purposes of this Act, binding on the employer, on the bargaining agent that is a party thereto and its constituent elements, and on the employees in the bargaining unit in respect of which the bargaining agent has been certified, effective on and from the day on and from which it has effect pursuant to subsection (1) of section 57.

Section 57 provides that a collective agreement has effect, where an effective date is specified, on and from that day. The collective agreement before the Court was signed on July 17, 1969, and it provides that:

The duration of this collective agreement shall be from the date it is signed to June 30, 1970.

Section 56 provides that the provisions of a collective agreement shall be implemented within a period specified in the agreement or, where no period for implementation is specified, within a period of 90 days from the date of its execution. In the present case no period for implementation of the provisions for payment of retroactive pay was specified. Ninety days from the date of execution of the agreement was October 15, 1969. As stated in the agreed statement of facts, the suppliant received \$1,350 on December 24, 1969, as part payment of the retroactive salary due him, and on January 14, 1970, he received \$261.04, representing the balance of the retroactive salary payable to him under the provisions of the agreement, after deductions for income tax, superannuation and Canada Pension Plan. The petition of right was filed on January 8, 1970.

détermine conformément à l'article 3 de la *Loi sur l'administration financière*, de conclure avec l'agent négociateur d'une unité de négociation, autre qu'une unité de négociation composée d'employés d'un employeur distinct, une convention collective applicable aux employés de cette unité de négociation.

Voici comment l'article 2h) définit la «convention collective»:

h) «convention collective» désigne une convention écrite, conclue en vertu de la présente loi entre l'employeur, d'une part, et un agent négociateur, d'autre part, qui renferme des dispositions concernant des conditions d'emploi et d'autres questions connexes;

L'article 58 précise qu'une convention collective lie la Couronne, l'agent négociateur et les employés de l'unité de négociation. Il précise:

58. Sous réserve et aux fins de la présente loi, une convention collective lie l'employeur et l'agent négociateur qui est partie à celle-ci de même que ses éléments constitutifs, ainsi que les employés de l'unité de négociation pour laquelle l'agent négociateur a été accrédité, à compter du jour où elle entre en vigueur conformément au paragraphe (1) de l'article 57.

L'article 57 déclare qu'une convention collective prend effet, lorsqu'une date d'entrée en vigueur est précisée, à compter de cette date. La convention collective qui nous préoccupe a été signée le 17 juillet 1969; il y est stipulé:

La présente convention collective est conclue pour une durée allant du jour de sa signature au 30 juin 1970.

L'article 56 prévoit que les dispositions d'une convention collective doivent être mises en œuvre dans le délai qu'elle prévoit ou, si aucun délai n'est ainsi prévu, dans les 90 jours de la date de sa signature. En l'espèce, on ne spécifiait aucun délai de mise en œuvre des dispositions sur le paiement des salaires rétroactifs. La période de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de la signature de la convention expirait le 15 octobre 1969. Comme on l'a précisé dans l'exposé conjoint des faits, le requérant a reçu, le 24 décembre 1969, la somme de \$1,350 à titre de paiement partiel du salaire rétroactif qui lui était dû et, le 14 janvier 1970, la somme de \$261.04, représentant le solde du salaire rétroactif qui lui revenait aux termes des dispositions de la convention, déduction faite de l'impôt sur le revenu et des cotisations au régime de pension de retraite ainsi qu'au régime de pen-

It seems clear that the collective agreement in question is binding on the Crown and on the employees covered by it. The Crown owed a duty to the individual employee to implement the provisions respecting payment of retroactive salary. The individual employee had a right to have such provisions implemented by the Crown. The employee is entitled as of right to his salary. Clause 20.02 of the collective agreement provides that:

An employee is entitled to be paid for services rendered at

(a) the pay specified in Appendix "A" . . . .

The right of employees in the public service to their pay is also recognized in the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, section 7(1)(d), which provides that the Treasury Board may:

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered . . . .

At the trial counsel for the Crown did not dispute that the suppliant has a right to sue the Crown for his salary and for any damages that he may have a legal right to recover as a result of a breach by the Crown of the provisions for payment of the retroactive salary. In that respect the following were cited: *Young v. C.N.R.* [1931] A.C. 83 (PC); *Hume and Rumble Ltd v. International Brotherhood of Electrical Workers* [1954] 3 D.L.R. 805 (BCSC); *Nelson Laundries Ltd v. Manning* (1965) 51 D.L.R. (2d) 537 (BCSC); *Re Prince Rupert Fisherman's Cooperative Association* (1968) 68 CLLC Para 14, 079 (BCSC); Adelle, *The Legal Status of Collective Agreements* 1970, pages 203 to 220; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec, Inc. v. Compagnie Paquet Ltée.* (1959) 18 D.L.R. (2d) 346; *Crossman v. City of Peterborough* (1966) 58 D.L.R. (2d) 218; Glanville L. Williams, *Crown Proceedings*, pp. 69-72; *A Civil Servant and His Pay*, D. W. Logan (1945) 61 L.Q.R. 240; *Reilly v. The King* [1934] A.C. 176 at 179-80. However, counsel for the Crown submitted that the damages claimed in this action are not compensable, and I will deal with that contention later herein.

sions du Canada. La pétition de droit a été déposée le 8 janvier 1970.

Il est clair que la convention collective en question lie la Couronne et les employés concernés. La Couronne avait le devoir, envers l'employé, de mettre en œuvre les dispositions sur le paiement du salaire rétroactif. L'employé avait droit à la mise en œuvre de ces dispositions par la Couronne. L'employé est fondé à recevoir de droit son salaire. La clause 20.02 de la convention collective précise que:

Tout employé a droit pour services rendus à

a) la rémunération qui est indiquée à l'appendice «A» . . . .

Le droit des employés de la Fonction publique à leur traitement est également reconnu par la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10, article 7(1)d) qui précise que le conseil du Trésor peut:

d) déterminer et régler les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la Fonction publique en retour des services rendus . . . .

A l'instruction, l'avocat de la Couronne n'a pas contesté que le requérant avait le droit de poursuivre la Couronne pour recouvrer son salaire et tous dommages-intérêts qu'il était juridiquement en droit de recouvrer puisque la Couronne n'avait pas respecté les dispositions concernant le paiement du salaire rétroactif. Voir à ce sujet les arrêts et textes qui ont été cités: *Young c. C.N.R.* [1931] A.C. 83 (CP); *Hume and Rumble Ltd. c. International Brotherhood of Electrical Workers* [1954] 3 D.L.R. 805 (BCSC); *Nelson Laundries Ltd. c. Manning* (1965) 51 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 537 (BCSC); *Re Prince Rupert Fisherman's Cooperative Association* (1968) 68 CLLC Para 14, 079 (BCSC); Adelle, *The Legal Status of Collective Agreements* 1970, pp. 203 à 220; *Le Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. c. La Compagnie Paquet Ltée.* (1959) 18 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 346; *Crossman c. City of Peterborough* (1966) 58 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 218; *Crown Proceedings de M. Glanville L. Williams*, pp. 69 à 72; *A Civil Servant and His Pay de M.D.W. Logan* (1945) 61 L.Q.R. 240; *Reilly c. Le Roi* [1934] A.C. 176, aux pp. 179 et 180. Toutefois, l'avocat de la Couronne a soutenu que le préjudice invoqué

It was also agreed by counsel for the Crown that an employee does not have to utilize or exhaust the internal grievance procedure provided in the collective agreement or the *Public Service Staff Relations Act* before a court will entertain his action to enforce payment of arrears of salary. The following authorities were cited in that respect: *Re Grottoli v. Lock & Son Ltd.* (1963) 39 D.L.R. (2d) 128; *The Hamilton Street Railway Company v. D. Northcott* [1967] S.C.R. 3; Salmond on Torts, 12th ed., 467-69.

Moving now to consideration of what is claimed in this action and whether it is recoverable. Paragraphs 12, 13, 14, 15, 16, 17 and 19 of the petition of right are as follows:

12. The Respondent has failed, refused and neglected to pay the said retroactive pay increases to the Petitioner save and except that on or about the 23rd day of December, 1969, the Respondent gave to the Petitioner a sum of \$1,350.00 as part payment of the said retroactive pay increases but continues to fail, refuse and neglect to pay the balance of the said retroactive pay. Her Majesty has therefore breached the said agreement and is in violation of the said implementation order. By reason of the said failure, refusal and neglect, as aforesaid, the Petitioner has been put to inconvenience, damages, loss and expense, as herein further set out.

13. The Petitioner was forced to borrow \$1,000.00 from the Royal Bank of Canada on or about the 1st day of December, 1969, on which interest at the rate of 9½ per cent per annum is being charged in order to discharge a legal debt incurred in the winterizing of his residence which was completed on or about the 30th day of September, 1969.

14. The said Respondent was negligent in not paying the Petitioner the money which was rightfully due him on and after the signing of the said agreement namely July 17th, 1969, in as much as the Respondent knew or ought to have known that the obligation and the entitlement would arise on and after that date.

15. The Petitioner says that he has been unfairly or unjustly discriminated against by the aforesaid failure, neglect or refusal of the Crown and that he has been unlawfully or unjustly deprived of the enjoyment of his property without due process of law contrary to Part I of the CANADIAN BILL OF RIGHTS ACT, Chapter 44, Statutes of Canada, 1960.

en l'espèce ne pouvait être indemnisé; j'étudierai par la suite ce qu'il entendait par là.

L'avocat de la Couronne a également admis qu'un employé n'est pas tenu d'utiliser ou d'épuiser la procédure interne de grief prévue par la convention collective ou la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* avant qu'un tribunal ne connaisse de son action en exécution du paiement des arriérés de salaire. On a cité à ce sujet la jurisprudence et la doctrine suivantes: *Re Grottoli c. Lock & Son Ltd.* (1963) 39 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 128; *The Hamilton Street Railway Company c. D. Northcott* [1967] R.C.S. 3; Salmond on Torts, 12<sup>e</sup> édition, pp. 467 à 469.

Abordons maintenant l'objet de la présente réclamation et demandons-nous s'il est possible d'y faire droit. Voici les paragraphes 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 19 de la pétition de droit:

[TRADUCTION] 12. L'intimée a omis, refusé et négligé de verser au requérant les augmentations rétroactives de traitement, à l'exception de la somme de \$1,350 qu'elle lui a versée le 23 décembre 1969, ou vers cette date, à titre de paiement partiel desdites augmentations rétroactives de traitement, et elle continue à omettre, refuser et négliger de payer le solde dudit paiement rétroactif. Sa Majesté a, par conséquent, violé ladite convention ainsi que l'ordonnance de mise en application. Lesdits refus, omission et négligence précités ont causé au requérant les préjudices, dommages, pertes et dépenses ci-après exposés.

13. Le 1<sup>er</sup> décembre 1969, ou vers cette date, le requérant a dû emprunter \$1,000 à la Banque Royale du Canada, au taux d'intérêt annuel de 9½%, afin de régler une dette contractée pour équiper sa résidence contre le froid; ces travaux ont été achevés le 30 septembre 1969, ou vers cette date.

14. Ladite intimée a agi par négligence en refusant de verser au requérant la somme à laquelle il avait pleinement droit à compter de la signature de ladite convention, soit le 17 juillet 1969, dans la mesure où elle savait, ou aurait dû savoir, que l'obligation et le droit correspondant avaient pris naissance à compter de cette date.

15. Le requérant déclare qu'il a été à tort ou injustement l'objet d'une injustice causée par l'omission, la négligence ou le refus de la Couronne et qu'il a été à tort ou injustement privé de la jouissance de son bien, au mépris de l'application régulière de la loi, donc en violation des dispositions de la Partie I de la DÉCLARATION CANADIENNE DES DROITS, chapitre 44, Statuts du Canada de 1960.

16. *Particulars of loss and damage*

|  |            |
|--|------------|
| (a) Salary differential from June 3rd, 1968, to June 30th, 1968 .....  | \$ 59.76   |
| (b) Salary differential from July 1st, 1968, to June 30th, 1969 .....  | 1,612.00   |
| (c) Salary differential from July 1st, 1969, to December 31st, 1969, continuing .....  | 1,201.50   |
| (d) Interest on Loan of \$1,000.00 at 9½% per annum from Royal Bank of Canada from December 1st, 1969, continuing (at December 31st, 1969) ..... | 7.71       |
| (e) Loss of user of \$2,873.26 at 8% per annum from July 17th, 1969 to December 23rd, 1969 .....   | 101.66     |
| (f) Loss of user of \$1,523.26 at 8% from December 23rd, continuing .....  | 2.34       |
|  | <hr/>      |
|  | 2,984.97   |
| Less payment by Respondent .....   | 1,350.00   |
|  | <hr/>      |
|  | \$1,634.97 |

17. The Petitioner says that he will be put to additional expense and loss by additional income tax arising from the accumulation of the said retroactive pay from one year to the following one. The exact amount of such loss is not known to the Petitioner at this time.

19. Although your Petitioner has constantly endeavoured to obtain proper compensation for his said loss and damages, he has been unable to arrive at any settlement with the representatives of Her Majesty and save as described in paragraph 12, he has received no payment whatsoever for same.

Your suppliant therefore humbly prays that he be awarded and paid the sum of \$1,634.97 of lawful money of Canada and his costs.

As to the particulars of loss and damage in paragraph 16(a), (b) and (c), the retroactive salary has by now been fully paid, as indicated in paragraphs 6 and 7 of the agreed statement of facts, and therefore no recovery of that salary is now called for.

As to the particulars in paragraph 16(d), (e) and (f), *i.e.*, interest on bank loan and loss of use of money, the statement of defence pleads that the suppliant is not entitled to the amounts there claimed as the payment thereof is not provided for or authorized by any contract between the suppliant and Her Majesty or by

16. *Détails des pertes et dommages*

|  |            |
|--|------------|
| a) Différence de salaire entre le 3 juin 1968 et le 30 juin 1968 .....   | \$ 59.76   |
| b) Différence de salaire entre le 1 <sup>er</sup> juillet 1968 et le 30 juin 1969 .....  | 1,612.00   |
| c) Différence de salaire entre le 1 <sup>er</sup> juillet 1969 et le 31 décembre 1969 (et jusqu'à la date du paiement) .....   | 1,201.50   |
| d) Intérêts au taux annuel de 9½% sur l'emprunt de \$1,000 auprès de la Banque Royale du Canada, du 1 <sup>er</sup> au 31 décembre 1969 (et jusqu'à la date du paiement) ..... | 7.71       |
| e) Perte pour non-disponibilité de la somme de \$2,873.26, calculée au taux annuel de 8%, du 17 juillet au 23 décembre 1969 .....  | 101.66     |
| f) Perte pour non-disponibilité de la somme de \$1,523.26, calculée au taux de 8% à compter du 23 décembre (et jusqu'à la date du paiement) .....                              | 2.34       |
|  | <hr/>      |
|  | 2,984.97   |
| Moins somme versée par l'intimée .....   | 1,350.00   |
|  | <hr/>      |
|  | \$1,634.97 |

17. Le requérant déclare que l'augmentation de l'impôt sur le revenu imputable à l'accumulation desdits paiements rétroactifs d'une année sur l'autre lui occasionnera d'autres dépenses et d'autres pertes. Le requérant ne connaît pas actuellement le montant exact de cette perte.

19. Bien que le requérant se soit constamment efforcé d'obtenir une juste réparation des pertes et dommages en question, il n'a pu parvenir à aucun règlement avec les représentants de Sa Majesté et, à l'exception de la somme énoncée au paragraphe 12, il n'a reçu aucun dédommagement.

En conséquence, le requérant demande humblement que lui soient accordés et versés la somme de \$1,634.97 ainsi que ses dépens.

En ce qui concerne les détails des pertes et dommages énoncés au paragraphe 16(a), b) et c), le salaire rétroactif a depuis été entièrement payé, comme l'indiquent les paragraphes 6 et 7 de l'exposé conjoint des faits; par conséquent, on ne demande pas le recouvrement de ce salaire.

En ce qui concerne les détails énoncés aux alinéas d), e) et f) du paragraphe 16, c'est-à-dire l'intérêt sur l'emprunt bancaire et la perte pour non-disponibilité de fonds, l'exposé de défense soutient que le requérant n'a pas droit aux sommes réclamées à cet effet, car aucun contrat passé entre le requérant et Sa Majesté ou

statute; and also pleads section 47 of the *Exchequer Court Act*, as it was when the action was instituted, corresponding to section 35 of the *Federal Court Act* now in effect, the relevant portions of which read as follows:

#### EXCHEQUER COURT ACT

47. In adjudicating upon any claim arising out of any contract in writing the Court shall decide in accordance with the stipulations in such contract, and shall not allow

(b) interest on any sum of money that the court considers to be due to the claimant, in the absence of any contract in writing stipulating for payment of such interest or of a statute providing in such a case for the payment of interest by the Crown.

#### FEDERAL COURT ACT

35. In adjudicating upon any claim against the Crown, the Court shall not allow interest on any sum of money that the Court considers to be due to the claimant, in the absence of any contract stipulating for payment of such interest or of a statute providing in such a case for the payment of interest by the Crown.

There is no provision for payment of interest in the collective agreement or in any relevant statute.

The submission made at the trial on behalf of the Crown, as I understood it, was not that the delay in paying the retroactive salary was not in breach of the Crown's obligation to implement the collective agreement and to pay the said salary, but that the damages claimed are in respect of interest and the expense of additional income tax; and the Crown says (a) that in the absence of a contract or statute providing for payment of interest by the Crown section 35 of the *Federal Court Act* prohibits the Court from allowing the interest claimed, and (b) that the expense of additional income tax is too remote to be recoverable in damages.

First, as to the issue in respect of interest.

In *The King v. Roger Miller & Sons Ltd.* [1930] S.C.R. 293, the claimant (respondent) entered into a contract with the Crown for the construction of certain public works in Toronto. The Exchequer Court allowed an amount for

aucune loi n'en prévoit ou n'en autorise le paiement; il invoque également l'article 47 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, alors en vigueur lorsque l'action a été intentée et correspondant à l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* aujourd'hui en vigueur, dont voici les extraits les plus importants:

#### LOI SUR LA COUR DE L'ÉCHIQUIER

47. En statuant sur une réclamation qui résulte d'un contrat écrit, la Cour rend sa décision conformément aux stipulations de ce contrat et elle n'accorde

b) aucun intérêt sur une somme qu'elle croit être due à ce réclamant, s'il n'existe pas un contrat écrit stipulant le paiement de cet intérêt, ou s'il n'existe pas une loi prescrivant, en pareil cas, le paiement de l'intérêt par la Couronne.

#### LOI SUR LA COUR FÉDÉRALE

35. Lorsqu'elle statue sur une demande contre la Couronne, la Cour n'accorde d'intérêt sur aucune somme qu'elle estime être due au demandeur, à moins qu'il n'existe un contrat stipulant le paiement d'un tel intérêt ou une loi prévoyant, en pareil cas, le paiement d'intérêt par la Couronne.

Il n'existe, ni dans la convention collective ni dans une loi pertinente, de dispositions prévoyant le paiement d'un intérêt.

A mon avis, ce qu'à l'instruction, on contestait au nom de la Couronne, ce n'était pas que le retard dans le paiement du salaire rétroactif ne constituait pas une violation de l'obligation de la Couronne d'appliquer la convention collective et de payer ledit traitement, mais c'était plutôt que la réparation réclamée portait sur les intérêts et sur les dépenses d'augmentation de l'impôt sur le revenu; la Couronne déclare: a) en l'absence de contrat ou de loi prévoyant le paiement d'intérêts par la Couronne, l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* interdit à la Cour d'accorder les intérêts réclamés et b) les dépenses dues à l'augmentation de l'impôt sur le revenu sont trop indirectes pour être indemnisées.

Tout d'abord, examinons la question des intérêts.

Dans l'affaire *Le Roi c. Roger Miller & Sons Ltd.* [1930] R.C.S. 293, la requérante (intimée) avait passé un marché avec la Couronne pour la construction de certains ouvrages publics à Toronto. La Cour de l'Échiquier a accordé une

interest on payments delayed, the claim for interest being based upon the ground that the claimant, by reason of the delays in payment, had to borrow money at interest. On appeal, the Supreme Court disallowed the claim for interest, saying at pages 298-99:

The only other amount in question here is the item of \$10,937.71 allowed by the learned trial judge to the respondents for interest on moneys not paid to the respondents at the times stipulated in the contract. The total sum claimed by the respondents for interest was \$28,700.16, of which \$17,762.45 was allowed and paid by the appellant, voluntarily as appellant claims.

It was argued that the interest claimed should be treated as part of the cost of the work, and therefore is payable under the terms of the contract, but this argument seems quite unsound. It is a mere case of moneys becoming due to respondents at certain times and being withheld beyond the due dates, in which case the Crown is not liable to pay interest during default except under special circumstances such as the existence of statutory provision or contractual obligation.

In *Hochelaga Shipping & Towing Co. Ltd. v. The King* [1944] S.C.R. 138, a ship was damaged in collision with submerged cribwork that had been left by the Department of Public Works without any buoy or other warning to indicate its presence, and the Crown was held liable in damages. The trial judge gave judgment for the damages, without interest. On appeal, the Supreme Court said, at p. 142:

We also agree with the learned Judge that no interest should be allowed on the amount awarded to the suppliant. The Crown is not liable to pay interest, unless the statute or contract provides for it; and such is not the case here.

In *The King v. Racette* [1948] S.C.R. 28, certain Dominion of Canada bonds registered in the name of the suppliant were transferred without her authority, and it was held as to interest claimed from the date of the transfer that "interest may not be allowed against the Crown unless there is a statute or agreement providing for it", per Kerwin J. at page 30.

certainne somme à titre d'intérêts sur des sommes dont le paiement avait été effectué en retard, la réclamation en intérêts étant fondée sur le fait que la requérante, en raison du retard des paiements, avait dû emprunter de l'argent avec intérêt. A la suite de l'appel devant la Cour suprême, celle-ci a rejeté la réclamation en intérêts, en déclarant aux pages 298 et 299 de son jugement:

[TRADUCTION] La seule autre somme en question en l'espèce est celle de \$10,937.71 qu'a accordée le savant juge de première instance aux intimés à titre d'intérêts sur les sommes qui ne leur avaient pas été versées aux dates stipulées au contrat. La somme totale que réclamaient les intimés, à titre d'intérêts, s'élevait à \$28,700.16 dont \$17,762.45 ont été accordés et payés par l'appelant qui prétend l'avoir fait de sa propre initiative.

On a soutenu que les intérêts réclamés devaient être considérés comme faisant partie du coût de l'ouvrage et qu'ils étaient, par conséquent, payables en vertu du contrat; toutefois, cet argument n'est pas très convaincant. Il s'agit tout simplement de sommes qui sont dues aux intimés à certaines dates et qui n'ont pas été remises aux dates d'échéance; dans ce cas, la Couronne n'est pas responsable du versement d'intérêts pendant la période du défaut de paiement, à l'exception de cas biens précis où il existe une disposition légale ou une obligation contractuelle.

Dans l'affaire *Hochelaga Shipping & Towing Co. Ltd. c. Le Roi* [1944] R.C.S. 138, un navire avait été endommagé au cours d'une collision avec un encoffrement sous-marin que le ministère des Travaux publics avait laissé sans aucune bouée de signalisation ou autre avertissement pour en indiquer la présence; la Couronne a été tenue responsable des dommages. Le juge de première instance a fait droit aux dommages sans accorder d'intérêts. A la suite de l'appel devant la Cour suprême, celle-ci a déclaré à la page 142 de son jugement:

[TRADUCTION] Nous souscrivons également à la décision du juge de première instance selon laquelle on ne doit pas accorder d'intérêts sur la somme octroyée au requérant. La Couronne n'est pas tenue de payer des intérêts, sauf stipulation de la loi ou du contrat; or ce n'est pas le cas en l'espèce.

Dans l'affaire *Le Roi c. Racette* [1948] R.C.S. 28, certaines obligations du Canada enregistrées au nom du requérant avaient été cédées sans l'assentiment de celle-ci; le juge Kerwin a déclaré à la page 30 qu'en ce qui concerne les intérêts réclamés à compter de la date de la cession, [TRADUCTION] «on ne pouvait condam-

In *The King v. Carroll* [1948] S.C.R. 126, on a claim for moneys withheld by the Crown while the late Mr. Justice Carroll was Lieutenant-Governor of the Province of Quebec, and for interest thereon, the Supreme Court held that it is settled jurisprudence that interest may not be allowed against the Crown, unless there is a statute or a contract providing for it.

In *The John Bertram and Sons Co. Ltd. v. The Queen* [1968] 2 Ex.C.R. 590, Mr. Justice Cattanach allowed a refund of amounts paid by way of sales tax, but in the absence of statutory authority for payment of interest declined to order payment of interest.

Chapter 14 of Wayne & McGregor on Damages, 12th ed., deals with the history and modern law in England respecting the awarding of interest, and it is there stated that the case law upon the recovery of interest is riddled with inconsistency, and that finally in 1934, the legislature, by section 3 of the *Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act* of that year, enacted a general umbrella provision allowing the court to award in its discretion interest upon damages in all cases. We have to date no such statutory provision.

In Halsbury's Laws of England, 3rd ed., vol. 11, paragraph 415, it is stated that upon breach of a contract to pay money due the amount recoverable is normally limited to the amount of the debt together with such interest from the time it became due as is payable under the contract, or by statute, or as may be allowed by the court (under the 1934 *Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act* (*supra*)), and that this will be the measure of damages no matter what inconvenience the plaintiff has suffered from the failure to pay on the day payment was due; and that the reason for the rule is, it seems, that any further damage is too remote a consequence of the non-payment because not within the contemplation of the parties, but where the circumstances are such that a special loss is foreseeable at the time of the contract as a consequence of non-payment or unpunctual

ner la Couronne à payer des intérêts sauf stipulations expresses d'une loi ou d'un contrat».

Dans l'arrêt *Le Roi c. Carroll* [1948] R.C.S. 126, au sujet d'une somme d'argent non remise par la Couronne, et des intérêts y afférant, alors que feu le juge Carroll était lieutenant-gouverneur de la province de Québec, la Cour suprême a jugé qu'il existe une jurisprudence bien établie selon laquelle on ne peut condamner la Couronne à payer des intérêts, sauf stipulations expresses d'une loi ou d'un contrat.

Dans l'arrêt *The John Bertram and Sons Co. Ltd. c. La Reine* [1968] 2 R.C.É. 590, le juge Cattanach a accordé le remboursement de sommes payées sous forme de taxes de vente, mais a refusé d'ordonner le paiement d'intérêts, aucune disposition légale n'existant à cet effet.

Le chapitre 14 de Wayne & McGregor on Damages, 12<sup>e</sup> édition, traite de l'histoire ainsi que de l'état actuel du droit anglais en ce qui concerne l'octroi d'intérêts; on y déclare que le droit jurisprudentiel sur le recouvrement des intérêts est plein de contradictions et que finalement, en 1934, le Parlement a adopté, à l'article 3 du *Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act*, une disposition globale très générale qui laisse au tribunal le soin d'accorder, dans tous les cas, de façon discrétionnaire, un intérêt sur les dommages. Nous n'avons à l'heure actuelle aucune disposition légale à cet effet.

Dans Halsbury's Laws of England, 3<sup>e</sup> édition, volume 11, paragraphe 415, on déclare qu'en cas d'inexécution d'une obligation de paiement, la somme recouvrable est ordinairement limitée au montant de la dette plus les intérêts calculés à compter de la date d'échéance du paiement qui sont payables conformément aux stipulations du contrat ou de la loi ou de la façon que pourra déterminer la Cour (en vertu du *Law Reform (Miscellaneous Provisions) Act* (précité) de 1934); cette somme représentera le montant du dédommagement, quels qu'aient été les inconvénients subis par le demandeur en raison du défaut de paiement à compter de la date d'échéance; la raison de cette règle semble être que tout autre dommage n'est qu'une conséquence indirecte du non-paiement que les parties n'ont pas prévue; toutefois, lorsque les circonstances sont telles qu'une perte spéciale est

payment damages may be recoverable for that loss.

In the Dictionary of English Law by Earl Jowitt (1959) it is stated at page 993 that interest is of two kinds, namely, that which is agreed to be paid on a loan, and that payable as damages for the non-payment of a debt or other sum of money on the proper day. The word "interest", as used in section 35 of the *Federal Court Act*, is not defined in that Act, but in my opinion it is not limited to money that is agreed to be paid on a loan but is used in the wider sense of damages for the non-payment of a debt and in the sense in which it was used in *The King v. Roger Miller & Sons Ltd.*, *Hochelaga Shipping & Towing Co. Ltd. v. The King*, *The King v. Racette* and *The King v. Carroll* (ante).

*Nord-Deutsche v. The Queen* [1969] 1 Ex.C.R. 117 is a recent case, which originated in the Province of Quebec as a result of a collision of ships in the St. Lawrence River. Noël J., as he then was, reviewed cases involving the question of interest, some of which have been referred to above and certain cases in which the cause of action originated in the Province of Quebec where the courts allowed interest against the Crown as from the date when the petition of right was filed, and he also considered Art. 1056 C.C. and the *Crown Liability Act*. At page 238 he said:

From this review of the case law it would seem that, with the exception of sections 47 and 53 of the *Exchequer Court Act* and section 18 of the *Crown Liability Act* the Crown holds no special position with regard to interest and is in the same situation as a defendant at common law and should, therefore, in this case be in the same position as a defendant in the province of Quebec. I would, however, go one step further and say that even if the law was that interest can be granted against the Crown only when authorized by statute or accepted by agreement, section 2(d) together with section 3(1)(a) and (b) of the *Crown Liability Act*, would in my view meet with the statutory requirement. If such is the case, claims originating in Quebec, founded on tort and governed by the *Crown Liability Act*, may possibly be dealt with in a manner different from claims originating in another Province. The question is an interesting one and in view of the large amounts involved in this case, an important one.

prévisible lors de la passation du contrat comme conséquence du non-paiement ou d'un paiement en retard, des dommages-intérêts peuvent être recouverts pour cette perte.

Dans le Dictionary of English Law de M. Earl Jowitt (1959), on déclare à la page 993 que les intérêts sont de deux sortes, à savoir, ceux que l'on convient de payer sur un emprunt et ceux qui sont payables à titre de réparation pour le non-paiement d'une dette ou de toute autre somme d'argent le jour convenu. Le terme «intérêt», employé à l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas défini dans cette loi; toutefois, à mon avis, il ne se limite pas à l'argent que l'on convient de payer pour un emprunt, mais est utilisé au sens plus large de dédommagement pour le non-paiement d'une dette et au sens où on l'a utilisé dans les arrêts *Le Roi c. Roger Miller & Sons Ltd.*, *Hochelaga Shipping & Towing Co. Ltd. c. Le Roi*, *Le Roi c. Racette* et *Le Roi c. Carroll* (précités).

L'affaire *Nord-Deutsche c. la Reine* [1969] 1 R.C.É. 117, jugée récemment, portait sur un litige né dans la province de Québec à la suite d'un abordage entre navires sur le fleuve Saint-Laurent. Le juge Noël, tel était alors son titre, a cité un certain nombre d'arrêts étudiant la question des intérêts dont plusieurs ont été mentionnés plus haut et certaines affaires dont la cause d'action avait pris naissance dans la province de Québec et dans lesquelles les tribunaux ont condamné la Couronne à payer des intérêts à compter de la date du dépôt de la pétition de droit; il a également étudié l'article 1056 du Code civil et la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. A la page 238 il déclarait:

[TRADUCTION] Après avoir passé en revue le droit jurisprudentiel, il semblerait qu'à l'exception des articles 47 et 53 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* et de l'article 18 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, la Couronne ne bénéficie pas de dispositions spéciales en matière d'intérêts et se trouve dans la même situation qu'un défendeur de droit commun; elle devrait par conséquent, en l'espèce, être dans la situation d'un défendeur dans la province de Québec. J'irai cependant un peu plus loin et dirai que, même si d'après la loi on peut condamner la Couronne à payer des intérêts dans le seul cas où ils sont prévus par une loi ou un contrat, l'article 2d) ainsi que l'article 3(1)a) et b) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* répondent à mon avis aux exigences légales. Si tel est le cas, les demandes nées au Québec, fondées sur un délit et régies par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, peuvent très bien être traitées d'une manière différente de celle dont on traite les

Having regard to the language used in the *Crown Liability Act*, section 3(1)(a) and (b), it appears that the liability of the Crown for damages caused by tort (which in Quebec means under 2(d) delict or quasi-delict) is that of a private person of full age and capacity.

On appeal to the Supreme Court of Canada [1971] S.C.R. 849 Ritchie J., in giving the majority judgment of the Court, said at page 864:

The damages should bear interest at the rate of 5 per cent from the day of the deposit of the Petition of Right in accordance with the provisions of art. 1056c C.C., s. 3(1)(a) and 2(d) of the *Crown Liability Act*, 1952-53 (Can.), c. 30 and s. 3 of the *Interest Act*, R.S.C. 1952, c. 156. In this regard I agree with the careful reasoning of the learned trial judge at pages 232 to 240 of his reasons for judgment.

In his judgment, dissenting in certain respects, Pigeon J. referred to Art. 1056 C.C. and said at page 881:

The only question is whether this provision is properly applicable to a claim against the Crown by virtue of the *Crown Liability Act*. I do not find it necessary to review the numerous authorities that were relied on, the basic principle is, in my view, established as follows by the judgment of this Court in *The King v. Carroll* [1948] S.C.R. 126 at 132:

It is settled jurisprudence that interest may not be allowed against the Crown, unless there is a statute or a contract providing for it.

Consequently, having regard to section 35 of the *Federal Court Act* and the jurisprudence to which I have referred, the claims in paragraph 16(d), (e) and (f) of the petition of right for interest and loss of user of salary fail and will not be allowed.

As to the claim in paragraph 17 of the petition of right in respect of expenses incurred by reason of additional income tax, the respondent submits that any loss or damage of that nature is too remote to be recoverable in damages, that it was not in the contemplation of the Crown or reasonably foreseeable when the agreement was entered into, and that it does not arise out of a breach of the agreement. In that respect counsel for the Crown submitted that the collective agreement covered many employees, each with individual circumstances and variable factors

demandes nées dans une autre province. La question est intéressante et importante vu le montant des sommes impliquées en l'espèce. Si l'on étudie l'article 3(1)(a) et (b) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, on s'aperçoit que la responsabilité de la Couronne en matière de dommages résultant de délits (ce qui au Québec comprend, en vertu de l'article 2d), les délits et les quasi-délits) est celle d'un particulier majeur et capable.

A la suite de l'appel devant la Cour suprême du Canada [1971] R.C.S. 849, le juge Ritchie, rendant le jugement majoritaire de la Cour, déclarait à la page 864:

Le montant des dommages devrait porter intérêt au taux de 5 pour cent à compter du jour du dépôt de la pétition de droit en conformité des art. 1056c C.C., 3(1)(a) et 2(d) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, 1952-1953 (Can.), c. 30, et de l'art. 3 de la *Loi sur l'intérêt*, S.R.C. 1952, c. 156. A cet égard, je souscris au raisonnement soigneux du savant juge de première instance, pp. 232 à 240 de ses motifs.

Dans ses motifs, le juge Pigeon, dissident sur certains points, s'est référé à l'article 1056 du Code civil et a déclaré à la page 881:

La seule question est celle de savoir si cette disposition s'applique à une réclamation contre l'administration fédérale en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. Je ne crois pas nécessaire de passer en revue les nombreux ouvrages et arrêts qu'on nous a cités; à mon avis, le principe fondamental a été établi comme suit, par l'arrêt de cette Cour, *Le Roi c. Carroll* [1948] R.C.S. 126 à 132:

[TRADUCTION] Il est bien réglé par la jurisprudence qu'on ne peut accorder de l'intérêt contre le trésor public, à moins qu'une loi ou un contrat ne le prévoie; . . .

Par conséquent, compte tenu de l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la jurisprudence mentionnée, les réclamations contenues au paragraphe 16d), e) et f) de la pétition de droit portant sur les intérêts et la perte concernant la non-disponibilité du salaire ne sont pas recevables.

Quant à la réclamation du paragraphe 17 de la pétition de droit concernant les dépenses imputables à l'augmentation de l'impôt sur le revenu, l'intimée soutient que toute perte ou dommage de cette nature est trop indirect pour être indemnisé, que la Couronne ne l'avait pas prévu ou qu'il n'était pas raisonnablement prévisible lors de la conclusion de la convention et qu'il n'est pas dû à l'inexécution des clauses de cette dernière. A cet égard, l'avocat de la Couronne a déclaré que la convention collective concernait de nombreux employés dont chacun pouvait

affecting income tax liability, that delay in payment of the salary would not necessarily result in a tax payable, there might have been no tax for some of the employees, and it cannot be said that a tax gain or loss for any employee was in the contemplation of the Crown in entering into the agreement.

The argument in this respect went back to the leading case of *Hadley v. Baxendale* (1854) 9 Exch. 341, and it is not inappropriate on this occasion to consider it once more. That case and several other cases involving recovery of damages for breach of contract were considered by the Court of Appeal in *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* [1949] 2 K.B. 528, in which Asquith L.J. in delivering the judgment of the court said:

Three of the authorities call for more detailed examination. First comes *Hadley v. Baxendale* itself. Familiar though it is, we should first recall the memorable sentence in which the main principles laid down in this case are enshrined: "Where two parties have made a contract which one of them has broken, the damages which the other party ought to receive in respect of such breach of contract should be such as may fairly and reasonably be considered as either arising naturally, *i.e.* according to the usual course of things, from such breach of contract itself, or such as may reasonably be supposed to have been in the contemplation of both parties, at the time they made the contract, as the probable result of the breach of it." The limb of this sentence prefaced by "either" embodies the so-called "first" rule; that prefaced by "or" the "second." (Page 537.)

What propositions applicable to the present case emerge from the authorities as a whole, including those analysed above? We think they include the following:

(1) It is well settled that the governing purpose of damages is to put the party whose rights have been violated in the same position, so far as money can do so, as if his rights had been observed: (*Sally Wertheim v. Chicoutimi Pulp Company* [1911] A.C. 301). This purpose, if relentlessly pursued, would provide him with a complete indemnity for all loss de facto resulting from a particular breach, however improbable, however unpredictable. This, in contract at least, is recognized as too harsh a rule. Hence,

(2) In cases of breach of contract the aggrieved party is only entitled to recover such part of the loss actually

invoquer des circonstances particulières ou des facteurs variables modifiant son assujettissement à l'impôt, que le retard dans le paiement du salaire n'entraînerait pas nécessairement un nouvel impôt, qu'il se pourrait même qu'il n'y ait pas d'impôt du tout pour certains employés et qu'on ne pouvait dire que la Couronne avait envisagé, en signant la convention, la question d'un gain ou d'une perte fiscal pour chacun des employés.

L'argumentation sur ce point renvoyait à l'arrêt de principe *Hadley c. Baxendale* (1854) 9 Exch. 341, et il est bon, à cette occasion, de l'étudier une fois de plus. Il s'agissait, dans cette affaire, comme dans plusieurs autres semblables, du recouvrement de dommages-intérêts pour rupture de contrat; la Cour d'appel les a étudiées dans l'arrêt *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.* [1949] 2 K.B. 528, où le juge, Lord Asquith, rendant le jugement de la Cour, a déclaré:

[TRADUCTION] Trois des arrêts cités requièrent un examen plus approfondi. Voyons tout d'abord l'arrêt *Hadley c. Baxendale* lui-même. Bien qu'il nous soit familier, nous devrions tout d'abord rappeler la phrase mémorable contenant les principes fondamentaux énoncés en l'espèce: «Lorsque deux parties ont passé un contrat que l'une d'elle a rompu, la réparation que l'autre partie doit recevoir pour cette rupture doit être celle qu'on peut considérer justement et raisonnablement soit comme celle qui découle naturellement, c'est-à-dire selon le cours normal des choses, de cette rupture du contrat, soit comme celle que les deux parties pouvaient raisonnablement et probablement envisager, lors de la passation du contrat, comme conséquence probable de sa rupture.» Le membre de phrase commençant par le premier «soit» contient ce qu'on appelle la «première» règle, celui commençant par le second «soit» ce qu'on appelle «seconde» règle. (Page 537.)

De l'ensemble de cette jurisprudence, y compris les arrêts analysés précédemment, quels sont les principes applicables à la présente espèce? Voici à notre avis ceux qu'on peut retenir:

(1) Il est bien établi que les dommages-intérêts ont pour objet principal de placer, dans la mesure où l'argent peut le faire, la partie dont les droits ont été violés dans la situation qui aurait existé si ses droits avaient été respectés: (*Sally Wertheim c. Chicoutimi Pulp Company* [1911] A.C. 301). Cet objet, s'il est poursuivi jusqu'au bout, lui permettra d'être totalement indemnisée de toute perte résultant de facto d'une violation particulière, même improbable ou imprévisible. En matière de contrat, tout au moins, cette règle est considérée comme trop stricte. D'où,

(2) En cas de rupture d'un contrat, la partie lésée n'a droit à une indemnité que pour la perte qui en découle effectivement et qui était, à la date du contrat, susceptible

resulting as was at the time of the contract reasonably foreseeable as liable to result from the breach.

(3) What was at that time reasonably so foreseeable depends on the knowledge then possessed by the parties or, at all events, by the party who later commits the breach.

(4) For this purpose, knowledge "possessed" is of two kinds; one imputed, the other actual. Everyone, as a reasonable person, is taken to know the "ordinary course of things" and consequently what loss is liable to result from a breach of contract in that ordinary course. This is the subject matter of the "first rule" in *Hadley v. Baxendale*. But to this knowledge, which a contract-breaker is assumed to possess whether he actually possesses it or not, there may have to be added in a particular case knowledge which he actually possesses, of special circumstances outside the "ordinary course of things," of such a kind that a breach in those special circumstances would be liable to cause more loss. Such a case attracts the operation of the "second rule" so as to make additional loss also recoverable.

(5) In order to make the contract-breaker liable under either rule it is not necessary that he should actually have asked himself what loss is liable to result from a breach. As has often been pointed out, parties at the time of contracting contemplate not the breach of the contract, but its performance. It suffices that, if he had considered the question, he would as a reasonable man have concluded that the loss in question was liable to result (see certain observations of Lord du Parc in the recent case of *A/B Karlshamns Oljefabriker v. Monarch Steamship Co.* [1949] A.C. 196).

(6) Nor, finally, to make a particular loss recoverable, need it be proved that upon a given state of knowledge the defendant could, as a reasonable man, foresee that a breach must necessarily result in that loss. It is enough if he could foresee it was likely so to result. It is indeed enough, to borrow from the language of Lord du Parc in the same case, at page 158, if the loss (or some factor without which it would not have occurred) is a "serious possibility" or a "real danger." For short, we have used the word "liable" to result. Possibly the colloquialism "on the cards" indicates the shade of meaning with some approach to accuracy. (Pages 539-540.)

In a recent case, *C. Czarnikow Ltd. v. Koufos* [1969] 1 A.C. 350 (which was not cited by counsel in the argument), the House of Lords again considered the rule in *Hadley v. Baxendale* in the light of the propositions enunciated by Asquith L. J. in the *Victoria Laundry* case (*supra*). This was a case where a vessel had made deviations in its travels and breach of contract and damage had been caused by the ensuing delay. The speeches of their Lordships

d'en découler, d'après ce qu'on pouvait raisonnablement prévoir.

(3) On apprécie les faits raisonnablement prévisibles à cette date en fonction des renseignements que possédaient alors les parties, ou du moins la partie qui rompt par la suite le contrat.

(4) A cet effet, les renseignements qu'on possède sont de deux sortes: les uns sont présumés, les autres réels. Chacun, en tant qu'être raisonnable, est censé connaître le «cours normal des choses» et, par conséquent, la perte susceptible de découler d'une rupture de contrat selon ce cours normal. Tel est l'objet de la «première règle» de l'arrêt *Hadley c. Baxendale*. Toutefois, à ces renseignements que la personne qui rompt le contrat est censée posséder, qu'elle les possède véritablement ou non, doivent peut-être s'ajouter, dans un cas particulier, des renseignements qu'elle possède véritablement sur des circonstances particulières et extérieures au «cours normal des choses» et qui sont d'une nature telle qu'une rupture, dans ces circonstances, pourrait entraîner une plus grande perte. Ce second cas appelle l'application de la «seconde règle» afin de permettre le recouvrement d'une perte supplémentaire.

(5) Pour que la personne qui rompt le contrat soit responsable en vertu de l'une ou de l'autre règle, il n'est pas nécessaire qu'elle se soit véritablement demandé quelle perte était susceptible de découler d'une rupture. Comme on l'a souvent souligné, les parties lors de la passation d'un contrat n'envisagent pas la rupture de ce contrat mais son exécution. Il suffit que, si elle avait envisagé la question, elle ait, agissant en homme raisonnable, conclu que la perte en question pouvait en découler (voir certaines observations de Lord du Parc dans l'affaire récente *A/B Karlshamns Oljefabriker c. Monarch Steamship Co.* [1949] A.C. 196).

(6) Enfin, pour qu'une perte particulière puisse être indemnisée, il n'est pas non plus nécessaire de prouver que, d'après certains renseignements donnés, le défendeur pouvait, agissant en homme raisonnable, prévoir qu'une rupture entraînerait nécessairement cette perte. Il suffit qu'il puisse prévoir qu'elle pouvait vraisemblablement en découler. Il suffit en fait, pour emprunter les termes de Lord du Parc dans la même affaire, à la page 158, que la perte (ou quelque facteur l'ayant provoquée) constitue une «possibilité sérieuse» ou «un danger réel». Pour être bref, nous avons utilisé le terme «susceptible» d'en découler. Il se peut que l'expression «il y a des chances» indique une nuance assez proche du concept visé. (Pages 539-540.)

Dans un arrêt récent, *C. Czarnikow Ltd. c. Koufos* [1969] 1 A.C. 350 (que l'avocat n'a pas cité dans son plaidoyer), la Chambre des lords a de nouveau étudié la règle énoncée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale* à la lumière des principes énumérés par Lord Asquith dans l'arrêt *Victoria Laundry* (précité). Dans cette affaire, un navire s'était écarté de son itinéraire et le retard qui en est résulté a provoqué la rupture du contrat ainsi qu'une perte. Il faudrait lire les

should be read in their entirety to get a complete understanding of the various opinions expressed, but the following extracts strike me as being particularly pertinent in considering the case before this Court.

*Lord Reid:*

In cases like *Hadley v. Baxendale* or the present case it is not enough that in fact the plaintiff's loss was directly caused by the defendant's breach of contract. It clearly was so caused in both. The crucial question is whether, on the information available to the defendant when the contract was made, he should, or the reasonable man in his position would, have realised that such loss was sufficiently likely to result from the breach of contract to make it proper to hold that the loss flowed naturally from the breach or that loss of that kind should have been within his contemplation. (Page 385.)

But then it has been said that the liability of defendants has been further extended by *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* ([1949] 2 K.B. 528). (Page 388.)

But what is said to create a "landmark" is the statement of principles by Asquith L. J. ([1949] 2 K.B. 528, 539, 540). This does to some extent go beyond the older authorities and in so far as it does so, I do not agree with it. In paragraph (2) it is said (*ibid.* 539) that the plaintiff is entitled to recover "such part of the loss actually resulting as was at the time of the contract reasonably foreseeable as liable to result from the breach." To bring in reasonable foreseeability appears to me to be confusing measure of damages in contract with measure of damages in tort. A great many extremely unlikely results are reasonably foreseeable: it is true that Lord Asquith may have meant foreseeable as a likely result, and if that is all he meant I would not object further than to say that I think that the phrase is liable to be misunderstood. For the same reason I would take exception to the phrase (*ibid.* 540) "liable to result" in paragraph (5). Liable is a very vague word but I think that one would usually say that when a person foresees a very improbable result he foresees that it is liable to happen.

I agree with the first half of paragraph (6). For the best part of a century it has not been required that the defendant could have foreseen that a breach of contract must necessarily result in the loss which has occurred. But I cannot agree with the second half of that paragraph. It has never been held to be sufficient in contract that the loss was foreseeable as "a serious possibility" or "a real danger" or as being "on the cards." It is on the cards that one can win £100,000 or more for a stake of a few pence—several people have done that. And anyone who backs a hundred to one chance regards a win as a serious possibility—many people have won on such a chance. And the *Wagon Mound (No. 2)* ([1967] 1 A.C. 617) could not have been decided as it was unless the extremely unlikely fire should have been

discours de leurs Seigneuries en entier pour avoir une vue d'ensemble des différentes opinions exprimées, mais les extraits suivants m'ont paru tout particulièrement pertinents pour l'étude de l'arrêt soumis à cette Cour.

*Lord Reid:*

[TRADUCTION] Dans des arrêts tels que *Hadley c. Baxendale* ou en la présente espèce, il ne suffit pas en fait que la perte du demandeur provienne directement de la rupture du contrat par le défendeur. Il est clair que tel a été le cas dans ces deux affaires. La question capitale est celle de savoir, d'après les renseignements dont disposait le défendeur lors de la passation du contrat, s'il aurait dû se rendre compte ou si tout homme raisonnable se serait, à sa place, rendu compte qu'il était assez probable qu'une telle perte résulterait de la rupture du contrat afin de pouvoir décider que la perte découlait naturellement de la rupture ou qu'il aurait dû prévoir une perte de la sorte. (Page 385.)

Toutefois, on a alors déclaré que l'arrêt *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.* ([1949] 2 K.B. 528) avait par la suite accru la responsabilité des défendeurs. (Page 388.)

Toutefois, on considère comme un «jalon important» l'énoncé de principes de Lord Asquith ([1949] 2 K.B. 528, 539, 540). Dans une certaine mesure, cet énoncé va au-delà de l'ancienne jurisprudence et, à cet égard, je n'y souscris pas. Au paragraphe (2), on dit (*ibid.* 539) que la demanderesse a droit à une indemnité pour «la perte qui en découle effectivement, et qui était, à la date du contrat, susceptible d'en découler, d'après ce qu'on pouvait raisonnablement prévoir». Parler ici de «prévisibilité raisonnable», c'est, me semble-t-il, confondre l'évaluation des dommages-intérêts en matière contractuelle avec celle des dommages-intérêts en matière délictuelle. Un grand nombre de conséquences extrêmement invraisemblables sont raisonnablement prévisibles: il est vrai que Lord Asquith a pu vouloir parler, en employant le terme prévisible, de quelque chose qui pourrait vraisemblablement arriver et si c'est là tout ce qu'il avait à l'esprit, je n'y vois pas d'inconvénient sauf que, selon moi, cette expression peut créer des malentendus. Je ferai le même reproche à l'expression (*ibid.* 540) «susceptible d'en découler» du paragraphe (5). Le terme susceptible est très vague, toutefois j'estime qu'on peut dire que, lorsqu'une personne prévoit un résultat très improbable, elle prévoit qu'il est susceptible d'arriver.

Je souscris à la première partie du paragraphe (6). Pendant presque un siècle, on n'a pas exigé du défendeur qu'il ait pu prévoir qu'une rupture du contrat devait nécessairement aboutir à la perte qu'elle a causée. Cependant je ne peux souscrire à la seconde partie de ce paragraphe. On n'a jamais jugé qu'il était suffisant, en matière de contrat, que la perte soit prévisible en tant que «possibilité sérieuse» ou «danger réel» ou comme une chose qui a des «chances» de se produire. Il y a des chances qu'on puisse gagner 100,000 livres ou plus pour une mise de quelques pence—plusieurs personnes l'ont déjà fait. Quiconque parie à cent contre un, considère le fait de gagner comme une sérieuse possibilité, beaucoup de gens ont gagné en jouant de la sorte. On n'aurait pas pu trancher l'affaire *Wagon Mound (N° 2)*

foreseen by the ship's officer as a real danger. It appears to me that in the ordinary use of language there is wide gulf between saying that some event is not unlikely or quite likely to happen and saying merely that it is a serious possibility, a real danger, or on the cards. Suppose one takes a well-shuffled pack of cards, it is quite likely or not unlikely that the top card will prove to be a diamond: the odds are only 3 to 1 against. But most people would not say that it is quite likely to be the nine of diamonds for the odds are then 51 to 1 against. On the other hand I think that most people would say that there is a serious possibility or a real danger of its being turned up first and of course it is on the cards. If the tests of "real danger" or "serious possibility" are in future to be authoritative then the *Victoria Laundry* case would indeed be a landmark because it would mean that *Hadley v. Baxendale* would be differently decided today. I certainly could not understand any court deciding that, on the information available to the carrier in that case, the stoppage of the mill was neither a serious possibility nor a real danger. If those tests are to prevail in future then let us cease to pay lip service to the rule in *Hadley v. Baxendale*. But in my judgment to adopt these tests would extend liability for breach of contract beyond what is reasonable or desirable. (Pages 389-390.)

#### *Lord Morris of Borth-Y-Gest:*

When parties enter into a contract they do not ordinarily at such time seek to work out or to calculate the exact consequences of a breach of their contract. On the facts of the present case it is however pertinent to pose the enquiry as to what the natural ordinary and sensible answer of the appellant would have been if he had asked himself what the result for the respondents would be if he (the appellant) in breach of contract and therefore unjustifiably caused his ship to arrive at Basrah some nine or ten days later than it could and should have arrived. (Page 396.)

The appellant could and should at the very least have contemplated that if his ship was nine days later in arriving than it could and should have arrived some financial loss to the respondents or to an endorsee of the bill of lading might result. I use the words "at the very least" and the word "might" at this stage so as to point to the problem which is highlighted in this case. It is here that words and phrases begin to crowd in and to compete. Must the loss of the respondents be such that the appellant could see that it was certain to result? Or would it suffice if the loss was probable or was likely to result or was liable to result? In the present context what do these words denote? If there must be selection as between them which one is to be employed to convey the intended meaning?

([1967] 1 A.C. 617) dans le sens où on l'a fait, sauf si on avait dit que l'officier du navire aurait dû considérer comme un danger réel un incendie qui était très imprévisible. Il me semble que dans le langage courant, il y a tout un monde entre le fait de dire que quelque chose n'est pas invraisemblable ou pourra très vraisemblablement se produire et celui de dire simplement qu'il existe une sérieuse possibilité, un danger réel ou des chances. A supposer que quelqu'un prenne un paquet de cartes bien battues, il est très vraisemblable tout comme il peut ne pas être invraisemblable que la carte du dessus soit un carreau: les chances ne sont qu'à 3 contre 1. Cependant la plupart des gens ne diront pas qu'il est très vraisemblable que ce soit le neuf de carreau, car les chances sont alors de 51 contre 1. D'autre part, je pense que la plupart des gens diraient qu'il existe une sérieuse possibilité ou un danger réel qu'elle soit retournée la première, et naturellement il y a des chances. Si les critères du «danger réel» ou de la «sérieuse possibilité» doivent à l'avenir faire jurisprudence, l'arrêt *Victoria Laundry* constitue alors un tournant décisif, car il signifie que l'arrêt *Hadley c. Baxendale* serait aujourd'hui tranché différemment. Je ne comprendrais absolument pas un tribunal qui déciderait que, d'après les renseignements dont disposait le voiturier en l'espèce, l'arrêt du moulin ne constituait ni une sérieuse possibilité ni un danger réel. Si ces critères doivent faire jurisprudence à l'avenir, cessons de rendre hommage aux principes énoncés dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale*. Toutefois, à mon avis, l'adoption de ces critères étend la responsabilité pour rupture de contrat au-delà de ce qui est raisonnable ou souhaitable. (Pages 389-390.)

#### *Lord Morris de Borth-Y-Gest:*

En général, lorsque des parties passent un contrat, elles ne cherchent pas, à ce moment-là, à envisager ou à établir les conséquences précises d'une rupture de leur contrat. D'après les faits de l'espèce présente, il est cependant intéressant de se demander quelle aurait été la réponse sensée et naturelle de l'appelante si elle s'était interrogée sur les conséquences qu'aurait eu pour les intimés le fait qu'elle (l'appelante) rompe le contrat et que, par conséquent, elle fasse arriver, de manière non justifiée, son navire à Basrah quelque neuf ou dix jours après la date où il aurait pu et dû arriver. (Page 396.)

L'appelante aurait pu, ou tout au moins dû, imaginer que, si son navire avait neuf jours de retard sur la date à laquelle il aurait pu et dû arriver, il aurait pu en résulter quelques pertes financières pour les intimés ou pour le bénéficiaire du connaissance. J'utilise les termes «tout au moins» et les termes «aurait pu» à ce stade de mon exposé pour souligner le problème soulevé en l'espèce. C'est à partir de maintenant que les mots et les expressions commencent à s'accumuler et à se faire concurrence. La perte subie par les intimés doit-elle être telle que l'appelante pouvait la prévoir de façon certaine? Suffisait-il que la perte soit probable, qu'elle se produisît vraisemblablement ou qu'elle fût susceptible de se produire? Que signifient ces mots dans notre contexte? S'il faut faire un choix, lequel faut-il employer pour exprimer le sens qu'on veut donner?

I think that it is clear that the loss need not be such that the contract-breaker could see that it was certain to result. The question that arises concerns the measure of prevision which should fairly and reasonably be ascribed to him.

My Lords, in applying the guidance given in *Hadley v. Baxendale* I would hope that no undue emphasis would be placed upon any one word or phrase. If a party has suffered some special and peculiar loss in reference to some particular arrangements of his which were unknown to the other party and were not communicated to the other party and were not therefore in the contemplation of the parties at the time when they made their contract, then it would be unfair and unreasonable to charge the contract breaker with such special and peculiar loss. If, however, there are no "special and extraordinary circumstances beyond the reasonable prevision of the parties" (see the speech of Lord Wright in *Monarch Steamship Co. Ltd. v. Karlshamns Oljefabriker (A/B)* [1949] A.C. 196, 221), then it becomes very largely a question of fact as to whether in any particular case a loss can "fairly and reasonably" be considered as arising in the normal course of things. Though in these days commercial cases are not tried with juries, in his speech in the *Monarch Steamship* case (ibid. 232) Lord du Parc pointed out that in the end what has to be decided is a question of fact and therefore a question proper for a jury and he added:

Circumstances are so infinitely various that, however carefully general rules are framed, they must be construed with some liberality, and not too rigidly applied. It was necessary to lay down principles lest juries should be persuaded to do injustice by imposing an undue, or perhaps an inadequate, liability on a defendant. The court must be careful, however, to see that the principles laid down are never so narrowly interpreted as to prevent a jury, or judge of fact, from doing justice between the parties. So to use them would be to misuse them.

If this approach is followed then I doubt whether the necessity arises to express a preference or any definite preference as between words and phrases that were submitted for your Lordships' consideration. The result in any particular case need not depend upon giving pride of place to any one of such phrases as "liable to result" or "likely to result" or "not unlikely to result." Each one of these phrases may be of help but so may many others. (Pages 396-397.)

My Lords, the words, phrases and passages to which I have referred are useful and helpful indications of the application of the rule in *Hadley v. Baxendale*. But they neither add to the rule nor do they modify it. I regard the illuminating judgment of the Court of Appeal in *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* ([1949] 2 K.B. 528) as a most valuable analysis of the rule. It was there pointed out that in order to make a contract breaker liable under what was called "either rule" in *Hadley v. Baxendale* it is not necessary that he should actually have

A mon avis, il est clair que la perte n'a pas besoin d'être telle que la personne qui a rompu le contrat pouvait la prévoir de façon certaine. La question qui se pose est celle du degré de prévision dont elle aurait dû équitablement et raisonnablement faire preuve.

Milords, en appliquant les règles de l'arrêt *Hadley c. Baxendale*, j'espère qu'on ne mettra pas trop l'accent sur un mot ou sur une expression. Si une partie à un contrat a subi quelque perte spéciale et particulière relativement à certaines mesures particulières que l'autre partie ne connaît pas, qui ne lui ont pas été communiquées et que les parties ne pouvaient par conséquent pas prévoir lors de la passation du contrat, il serait alors injuste et déraisonnable d'accuser la personne qui a rompu le contrat d'avoir provoqué cette perte spéciale et particulière. Cependant, s'il n'existe pas de «circonstances spéciales et extraordinaires que les parties ne peuvent raisonnablement prévoir» (voir le discours de Lord Wright dans l'arrêt *Monarch Steamship Co. Ltd. c. Karlshamns Oljefabriker (A/B)* [1949] A.C. 196, 221) cela devient alors principalement une question de fait, soit celle de savoir si, dans un cas particulier, une perte peut «de façon juste et raisonnable» être considérée comme survenant dans le cours normal des choses. Bien qu'à l'heure actuelle, les affaires commerciales ne soient pas jugées par un jury, Lord du Parc soulignait dans son discours prononcé dans l'arrêt *Monarch Steamship* (ibid. 232), que finalement la décision portait sur une question de fait et que par conséquent, il s'agissait d'une question à faire trancher par un jury, il ajoutait:

Même si les règles générales sont établies avec beaucoup de soin, comme les circonstances peuvent varier à l'infini, elles doivent être interprétées avec souplesse et ne pas être appliquées de façon trop rigide. Il était nécessaire d'énoncer des principes de peur que les jurés ne soient amenés à causer une injustice en imposant au défendeur une obligation trop lourde ou peut-être trop légère. La cour doit cependant veiller à ce que les principes énoncés ne soient jamais interprétés de façon si stricte qu'un jury, ou un juge du fond, en soit empêché de rendre justice aux parties. En ce cas, en faire usage serait en faire un mauvais usage.

Si l'on suit cette voie, je doute alors qu'il soit nécessaire d'exprimer une préférence, ou toute préférence particulière, entre les mots et les expressions qui ont été soumis à votre examen. Dans chaque cas, il n'est pas nécessaire que le résultat dépende de l'importance donnée à l'une quelconque de ces expressions telles que «susceptible d'en découler» ou «vraisemblablement arriver» ou «ne pas arriver vraisemblablement». Chacune de ces expressions peut être d'un certain secours, mais il en existe beaucoup d'autres qui peuvent l'être également. (Pages 396-397.)

Milords, les mots, expressions et extraits mentionnés sont des indications utiles pour appliquer la règle énoncée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale*. Toutefois, ils n'ajoutent rien à la règle ni ne la modifient. Je considère l'éminente décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.* ([1949] 2 K.B. 528) comme l'une des analyses les plus précieuses de la règle. On y a souligné que, pour rendre la personne qui rompt le contrat responsable aux termes de la «première règle» de l'arrêt *Hadley c. Baxendale*, il n'est pas nécessaire

asked himself what loss is liable to result from a breach but that it suffices that if he had considered the question he would as a reasonable man have concluded that the loss in question was liable to result. Nor need it be proved, in order to recover a particular loss, that upon a given state of knowledge he could, as a reasonable man, foresee that a breach must necessarily result in that loss. Certain illustrative phrases are employed in that case. They are valuable by way of exposition but for my part I doubt whether the phrase "on the cards" has a sufficiently clear meaning or possesses such a comparable shade of meaning as to qualify it to take its place with the various other phrases which line up as expositions of the rule. (Page 399.)

#### Lord Hodson:

A close study of the rule was made by the Court of Appeal in the case of *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* The judgment of the court, consisting of Tucker, Asquith and Singleton L. JJ., was delivered by Asquith L. J., who referred to the *Monarch Steamship* case and suggested the phrase "liable to result" as appropriate to describe the degree of probability required. This may be a colourless expression but I do not find it possible to improve on it. If the word "likelihood" is used it may convey the impression that the chances are all in favour of the thing happening, an idea which I would reject.

I find guidance in the use of the expression "in the great multitude of cases" which is to be found in more than one place in the judgment in *Hadley v. Baxendale* and indicates that the damages recoverable for breach of contract are such as flow naturally in most cases from the breach, whether under ordinary circumstances or from special circumstances due to the knowledge either in the possession of or communicated to the defendants. This expression throws light on the whole field of damages for breach of contract and points to a different approach from that taken in tort cases. (Pages 410-411.)

#### Lord Pearce:

The underlying rule of the common law is that "where a party sustains a loss by reason of a breach of contract, he is, so far as money can do it, to be placed in the same situation with respect to damages, as if the contract had been performed" (Parke B. in *Robinson v. Harman* (1848) 1 Exch. 850, 855). But since so wide a principle might be too harsh on a contract breaker in making him liable for a chain of unforeseen and fortuitous circumstances, the law limited the liability in ways which crystallised in the rule in *Hadley v. Baxendale*. This was designed as a direction to juries but it has become an integral part of the law.

Since an Olympian cloud shrouded any doubts, difficulties and border-line troubles that might arise in the jury

que la personne en question se soit réellement demandé quelle perte pouvait résulter d'une rupture du contrat, mais qu'il suffit qu'agissant en homme raisonnable qui a étudié la question, elle ait conclu que la perte en question était susceptible d'en découler. De même, il n'est pas nécessaire de prouver, pour se faire indemniser d'une perte particulière, qu'en vertu de renseignements donnés, elle pouvait, agissant en homme raisonnable, prévoir qu'une rupture du contrat devait nécessairement entraîner cette perte. Certaines expressions ont été utilisées à titre d'exemples en l'espèce. Elles ont leur valeur expressive, mais, pour ma part, je doute que l'expression «il y a des chances» ait une signification suffisamment claire ou comporte une nuance de sens digne de comparaison qui lui permette de figurer parmi les autres expressions qui illustrent la règle. (Page 399.)

#### Lord Hodson:

Dans l'arrêt *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.*, la Cour d'appel a fait une étude poussée de la règle. La Cour, composée des lords juges Tucker, Asquith et Singleton, a rendu un jugement prononcé par Lord Asquith qui, renvoyant à l'arrêt *Monarch Steamship*, a déclaré que l'expression «susceptible d'en découler» convenait pour décrire le degré de probabilité requis. Il s'agit peut-être là d'une expression banale, mais je ne pense pas qu'il soit possible de trouver mieux. Le terme «vraisemblance», si on l'utilise, peut laisser croire que les chances sont toutes en faveur de la chose qui survient et c'est une idée que je rejette.

L'utilisation de l'expression «dans un grand nombre de cas» qu'on trouve à plusieurs reprises dans le jugement de l'affaire *Hadley c. Baxendale*, me sert de ligne directrice. Elle indique que les dommages indemnifiables en cas de rupture d'un contrat sont ceux qui découlent naturellement dans la plupart des cas de la rupture, que celle-ci se soit produite dans des circonstances normales ou extraordinaires selon les renseignements qui étaient en la possession des défendeurs ou qui leur ont été communiqués. Cette expression apporte quelques éclaircissements à la question des dommages-intérêts pour rupture de contrat et permet d'aborder le problème d'une manière différente de celle qu'on adopte en matière délictuelle. (Pages 410-411.)

#### Lord Pearce:

Selon la règle fondamentale de droit commun, «lorsqu'une partie subit une perte par suite d'une rupture de contrat, il faut, dans la mesure où l'argent peut le faire, la placer en ce qui concerne les dommages-intérêts dans la situation où elle aurait été si le contrat avait été exécuté» (le baron Parke dans l'affaire *Robinson c. Harman* (1848) 1 Exch. 850, 855). Toutefois, puisqu'un principe aussi large peut être trop rigoureux pour la personne qui rompt le contrat, en la rendant responsable d'une série imprévisible et fortuite de circonstances, le droit a limité sa responsabilité de différentes façons, ce qui a abouti à la règle énoncée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale*. Cette dernière avait été conçue à l'intention des jurés mais est devenue partie intégrante du droit.

Puisqu'un nuage olympien voilait tous doutes, toutes difficultés et tous obstacles qui pouvaient s'élever dans une

room and the jury could use a common sense liberality in applying the rule to the facts, the rule worked admirably as a general guidance for deciding facts. But when the lucubrations of judges would have to give reasons superseded the reticence of juries, there were certain matters which needed clarification. That service was well performed by the judgment of the Court of Appeal in the case of *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* I do not think that there was anything startling or novel about it. In my opinion it represented (in felicitous language) that approximate view of *Hadley v. Baxendale* taken by many judges in trying ordinary cases of breach of contract. (Page 414.)

Accordingly in my opinion the expressions used in the *Victoria Laundry* case were right. I do not however accept the colloquialism "on the cards" as being a useful test because I am not sure just what nuance it has either in my own personal vocabulary or in that of others. I suspect that it owes its attraction, like many other colloquialisms, to the fact that one may utter it without having the trouble of really thinking out with precision what one means oneself or what others will understand by it, a spurious attraction which in general makes colloquialism unsuitable for definition, though it is often useful as shorthand for a collection of definable ideas. It was in this latter convenient sense that the judgment uses the ambiguous words "liable to result." They were not intended as a further or different test from "serious possibility" or "real danger." (Page 415.)

The language of the judgment in the *Victoria Laundry* case was a justifiable and valuable clarification of the principles which *Hadley v. Baxendale* was intending to express. Even if it went further than that, it was in my opinion right. (Page 417.)

#### Lord Upjohn:

The rule in *Hadley v. Baxendale* was approved in express terms in Your Lordships' House in *Banco de Portugal v. Waterlow & Sons Ltd.* ([1932] A.C. 452) and in *Monarch Steamship Co. Ltd. v. Karlshamns Oljefabriker (A/B)* ([1949] A.C. 196), and has been followed in a multitude of cases ever since it was decided. I think that apart from some very early criticisms it would be true to say that it stood without question until the case of *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. v. Newman Industries Ltd.* when it received a colourful interpretation from Asquith L. J. delivering the judgment of the court.

My Lords, in my opinion this appeal renders it necessary to determine the following questions:

(1) Has the *Victoria Laundry* case purported to alter the law and establish a somewhat different rule from that laid down in *Hadley v. Baxendale* for the assessment of damages in contract?

(2) What, as a practical matter, is the test to be applied in ascertaining whether any particular consequences of a breach of contract should lead to recoverable damages as arising either naturally or such as may have been within the contemplation of the parties in the special circumstances of the case? (Page 423.)

salle de jury et que le jury pouvait faire preuve de la largeur de vues inhérente au bon sens en appliquant cette règle aux faits, la règle constituait une admirable ligne directrice pour trancher les faits. Cependant, lorsque les savants travaux des juges, qui doivent motiver leurs décisions, suppléaient aux déficiences des jurés, certaines questions devaient être éclaircies. C'est ce qu'a fait le jugement de la Cour d'appel dans l'arrêt *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.* Je ne pense pas qu'il ait énoncé quelque chose d'extraordinaire ou de nouveau à ce sujet. A mon avis, il reprenait (en termes bien tournés) cette opinion vague exprimée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale* qu'ont adoptée de nombreux juges en rendant des décisions dans des cas courants de rupture de contrat. (Page 414.)

Par conséquent, à mon avis, les expressions utilisées dans l'arrêt *Victoria Laundry* étaient justes. Cependant je n'accepte pas l'expression «il y a des chances» comme critère utile, car je ne sais pas quel sens précis elle a dans mon propre vocabulaire ou dans celui d'autrui. Je pense qu'elle doit son attrait, comme de nombreuses autres expressions, au fait qu'on peut l'utiliser sans devoir vraiment penser avec exactitude à ce qu'on entend en l'utilisant ou ce que d'autres comprennent en l'entendant, il s'agit d'un faux attrait, ce qui rend en général l'expression indéfinissable, bien qu'elle soit très souvent utile pour résumer toute une série d'idées définissables. C'est dans ce dernier sens que le jugement utilise les termes ambigus de «susceptible d'en découler». On n'avait pas l'intention d'en faire un critère supplémentaire ou différent de ceux de «sérieuse possibilité» ou de «danger réel». (Page 415.)

Le jugement rendu dans l'affaire *Victoria Laundry* constitue une bonne tentative de clarification des principes que l'arrêt *Hadley c. Baxendale* voulait énoncer. Même s'il va au-delà, à mon avis, c'est à bon droit. (Page 417.)

#### Lord Upjohn:

La règle énoncée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale* a été approuvée en termes exprès par la Chambre des lords dans les arrêts *Banco de Portugal c. Waterlow & Sons Ltd.* ([1932] A.C. 452) et *Monarch Steamship Co. Ltd. c. Karlshamns Oljefabriker (A/B)* ([1949] A.C. 196); elle a été, depuis son adoption, reprise dans une foule d'arrêts. J'estime qu'en dehors de quelques critiques au départ, il serait juste de dire qu'elle est restée incontestée jusqu'à l'arrêt *Victoria Laundry (Windsor) Ltd. c. Newman Industries Ltd.* où Lord Asquith, en rendant le jugement de la Cour, lui a donné une interprétation très pittoresque.

Milords, à mon avis, cet appel nous oblige à trancher les questions suivantes:

(1) L'arrêt *Victoria Laundry* avait-il pour but de modifier le droit et d'établir une règle quelque peu différente de celle énoncée dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale* pour la détermination des dommages-intérêts en matière de contrat?

(2) Quel est, sur le plan pratique, le critère applicable pour déterminer si les conséquences particulières d'une rupture de contrat doivent conduire à indemniser les dommages qui en découlent naturellement ou ceux que les parties avaient pu prévoir, vu les circonstances spéciales de l'espèce? (Page 423.)

(1) Upon the first point it is, I think, clear that on a fair reading of the judgments of the majority of the Court of Appeal they considered that the *Victoria Laundry* case did alter the law. That case was one plainly within the second branch of the rule, but nevertheless the observations of Asquith L. J. were in general terms applicable to both branches. I do not myself think that the learned Lord Justice intended to alter the law. He was paraphrasing it and putting it into modern language, and I shall refer to this under the next heading. If he was doing more, I would disagree with him. But for my part I prefer to state the broad rule as follows: What was in the assumed contemplation of both parties acting as reasonable men in the light of the general or special facts (as the case may be) known to both parties in regard to damages as the result of a breach of contract; (Pages 423-424.)

(2) Upon the second point, what as a practical matter is to be taken as within the contemplation of both parties as the result of a breach? The words "probable result" held the field at first; they were used in the enunciation of the rule itself and by Lord Esher M.R. in *Hammond v. Bussey* (20 Q.B.D. 79, 88) and adopted by Viscount Dunedin in *Hall v. Pim* (33 Com. Cas. 324, 330) who, however, was careful to add that "probable" in his view did not mean more than an even chance. Lord Shaw of Dunfermline in that case interpreted the word probable in the sense of the not unlikely result. In *The Monarch* ([1949] A.C. 196) their Lordships used a variety of different expressions. I will very briefly enumerate them—likelihood; possibility must have been in the minds of both parties; a matter commercially to be taken into account; a serious possibility of a real danger; a grave risk.

Asquith L.J. in *Victoria Laundry* (page 540) used the words "likely to result" and he treated that as synonymous with a serious possibility or a real danger. He went on to equate that with the expression "on the cards" but like all your Lordships I deprecate the use of that phrase which is far too imprecise and to my mind is capable of denoting a most improbable and unlikely event, such as winning a prize on a premium bond on any given drawing.

But in my opinion Asquith L. J. was not attempting to do more than explain the rule in the light of the observations made in this House in *The Monarch*. It is curious that *Hall v. Pim* seems to have escaped citation in all the later cases until this appeal to your Lordships.

It is clear that on the one hand the test of foreseeability as laid down in the case of tort is not the test for breach of contract; nor on the other hand must the loser establish that the loss was a near certainty or an odds-on probability. I am content to adopt as the test a "real danger" or a "serious possibility." There may be a shade of difference between these two phrases but the assessment of damages is not an exact science and what to one judge or jury will appear a real danger may appear to another judge or jury to be a serious possibility. I do not think that the application of that test would have led to a different result in *Hadley v. Baxendale*. (Pages 424-425.)

(1) Pour répondre au premier point, j'estime qu'il est clair, à la lecture des jugements majoritaires de la Cour d'appel, qu'elle considérait que l'arrêt *Victoria Laundry* modifiait le droit. Cet arrêt correspondait tout à fait à la seconde règle, toutefois, les observations de Lord Asquith étaient suffisamment générales pour répondre aux deux règles. Pour ma part, je ne pense pas que le savant juge ait voulu modifier le droit. Il l'a expliqué et énoncé sous une forme plus moderne; j'y reviendrai au prochain paragraphe. S'il entendait faire plus, je ne suis plus de son avis. Pour ma part, je préfère énoncer ces principes de la façon suivante: qu'avaient pu prévoir les parties, agissant en personnes raisonnables, à la lumière des faits généraux ou particuliers (selon le cas) qu'elles connaissaient, quant aux dommages-intérêts pouvant découler d'une rupture du contrat? (Pages 423-424.)

(2) Au sujet du second point, celui de savoir ce que, sur le plan pratique, les parties ont envisagé comme résultat d'une rupture. Tout d'abord l'expression «conséquence probable» nous vient à l'esprit; ces termes ont été utilisés dans l'énoncé de la seconde règle elle-même, repris par Lord Esher, M.R., dans l'arrêt *Hammond c. Bussey* (20 Q.B.D. 79, 88) et adoptés par le vicomte Dunedin dans l'affaire *Hall c. Pim* (33 Com. Cas. 324, 330); ce dernier a cependant pris la précaution d'ajouter que le terme «probable» n'avait pas à son avis d'autre signification que celle d'un risque ordinaire. Lord Shaw de Dunfermline a interprété, en l'espèce, le terme probable comme signifiant un résultat non invraisemblable. Dans l'arrêt *The Monarch* ([1949] A.C. 196), leurs Seigneuries ont utilisé un choix d'expressions différentes. Je les énumérerai brièvement: vraisemblance, possibilité que les deux parties ont dû envisager, fait dont il faut tenir compte en matière commerciale, sérieuse possibilité ou danger réel, risque grave.

Lord Asquith, dans l'arrêt *Victoria Laundry* (page 540), a utilisé les termes «susceptible d'en découler» comme synonymes des expressions sérieuse possibilité ou danger réel. Il a continué en faisant un parallèle avec l'expression «il y a des chances», mais, comme vos Seigneuries, j'écarte l'utilisation de cette expression qui est beaucoup trop imprécise et qui, à mon avis, peut qualifier un événement des plus improbables et des plus invraisemblables tel que gagner à la loterie.

Pendant, à mon avis, Lord Asquith s'est attaché simplement à expliquer la règle à la lumière des observations faites par la Chambre des lords dans l'arrêt *The Monarch*. Il est curieux que l'arrêt *Hall c. Pim* n'ait, semble-t-il, pas été cité dans aucun des arrêts qui l'ont suivi, jusqu'à l'affaire qui vous est aujourd'hui soumise en appel.

Il est clair, d'une part, que le critère de la prévisibilité, tel qu'il est énoncé en matière délictuelle n'est pas le même qu'en matière contractuelle, et que d'autre part, la personne qui subit le préjudice n'a pas à établir que la perte était presque certaine ou qu'elle constituait une probabilité prévisible. Je consens à adopter le critère du «danger réel» ou de «la sérieuse possibilité». Il peut y avoir une nuance entre ces deux expressions, mais l'évaluation des dommages-intérêts n'est pas une science exacte et ce qui semble à tel juge ou à tel jury constituer un danger réel peut sembler à tel autre juge ou à tel autre jury constituer une sérieuse possibilité. Je ne pense pas que l'application de ce critère aurait

It should be borne in mind that in cases such as *Hadley v. Baxendale* the courts were dealing with commercial contracts between two individuals, whereas here we are dealing with a collective agreement respecting wages and working conditions negotiated between Treasury Board and a bargaining agent representing employees, to which certain statutory provisions and Treasury Board orders apply. However, considerations common to both kinds of contracts are whether a loss complained of arose out of a breach of contract and whether the loss is so remote as not to be recoverable in damages.

The tax liability of the suppliant results from the application of the *Income Tax Act*. But the Act applies to the suppliant's taxable income situation, which was affected by the amount of retroactive salary and the time or times on which it was paid.

Payment of the retroactive salary was in the control of the Crown. No reason or excuse was offered for the delay from July 17, 1969, to January 14, 1970, in paying it in full. It is my conclusion that whether the 90 days specified in section 56 of the *Public Service Staff Relations Act* for implementation of the collective agreement is taken as the time within which payment was required to be made or whether all that was required was payment within what in the circumstances was a reasonable time, the delay in payment from July 17 to January 14, a period of 6 months, was, in the absence of a satisfactory explanation, unduly long and was in breach of the Crown's obligation to pay such retroactive salary. I conclude also that the said delay led directly to additional income tax expense for the suppliant<sup>1</sup>, and that such additional income tax expense flowed naturally from that delay and breach. I repeat here the relevant part of paragraph 11 of the agreed statement of facts, as follows:

conduit à un résultat différent dans l'arrêt *Hadley c. Baxendale*. (Pages 424-425.)

Il ne faut pas oublier que dans les arrêts comme *Hadley c. Baxendale*, les tribunaux traitaient de contrats commerciaux passés entre deux personnes privées, alors qu'en l'espèce nous traitons d'une convention collective portant sur des salaires et des conditions de travail négociés entre le conseil du Trésor et un agent négociateur représentant les employés, convention à laquelle s'appliquent certaines dispositions législatives et certains décrets du conseil du Trésor. Cependant, des problèmes communs se posent pour les deux sortes de contrats, à savoir si le préjudice subi est né d'une rupture du contrat et si la perte est une conséquence trop indirecte de la rupture pour pouvoir être indemnisée.

L'assujettissement du requérant à l'impôt découle de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toutefois, la Loi s'applique au revenu imposable du requérant sur lequel pourront avoir une influence le montant du salaire rétroactif ainsi que les dates auxquelles il a été payé.

Le paiement du salaire rétroactif dépendait de la Couronne. On n'a invoqué aucune raison ou présenté aucune excuse pour le retard mis à effectuer le paiement complet, soit du 17 juillet 1969 au 14 janvier 1970. Qu'on tienne compte du délai de 90 jours spécifié à l'article 56 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* pour la mise en œuvre de la convention collective comme délai de paiement ou que l'on considère que seul était exigé le paiement dans un délai qu'on pourrait qualifier de raisonnable, vu les circonstances, le retard de six mois, soit du 17 juillet au 14 janvier, était, en l'absence d'explications satisfaisantes, trop long et constituait un manquement à l'obligation de la Couronne de payer ledit salaire rétroactif, telle est ma conclusion. Je conclus également que ledit retard a fait directement augmenter pour le requérant<sup>1</sup> son impôt sur le revenu et que cette augmentation de dépenses fiscales découlait naturellement du retard et de l'inexécution de la convention. Je me permets de reprendre ici la partie pertinente du paragraphe 11 de l'exposé conjoint des faits que voici:

In the event that it is adjudged that the Suppliant is entitled to be compensated for his being required to pay additional income tax arising from the receipt of retroactive pay in 1970 as opposed to 1969, it is agreed that the additional expense on account of income tax is \$50.00.

I think that neither the bargaining agent nor Treasury Board had in mind, when negotiating and entering into the agreement, that there might be a failure to pay the retroactive salary within a reasonable time or what the consequences income tax-wise of a breach of the agreement to pay salary would be. What was contemplated was performance, not breach, of the agreement. However, the parties certainly knew that the *Income Tax Act* would apply to retroactive salary payments and I think that if the bargaining agent and Treasury Board had considered what loss or expense was liable to result from delay from July 17 to January 14 in paying the retroactive salary, they would have concluded that there would be a real possibility that a loss or expense of additional income tax for at least some of the employees would be at least one of the results. It would have been one of the first things that would have come into their minds, for incidence of income tax and the amount of the take-home-pay after income tax are important considerations in negotiations on behalf of public service employees with Treasury Board for collective agreements pertaining to wages and working conditions.

The Crown, not the suppliant, was responsible for the delay in payment of the retroactive salary. Yet the suppliant has been put to expense as a result of that delay, namely, his additional income tax expense. In my opinion the expense is not too remote to be recoverable in damages, and the suppliant should not be left by the Court to bear that expense without a remedy.

Consequently, I find that the suppliant is entitled to recover damages on his claim in respect of his additional income tax expense, and he is entitled to recover from Her Majesty in that

[TRANSDUCTION] Au cas où il serait jugé que l'intimée est tenue de verser des dommages-intérêts au requérant, il est convenu qu'un montant raisonnable pour non-disponibilité de fonds serait fixé à \$50. Au cas où il serait jugé que le requérant a droit à un dédommagement pour avoir payé des impôts supplémentaires sur le revenu levés sur le traitement rétroactif perçu en 1970 plutôt qu'en 1969, il est convenu que la dépense supplémentaire imputable à l'impôt sur le revenu serait de \$50.

Je pense que ni l'agent négociateur ni le conseil du Trésor n'avaient à l'esprit, lors des négociations et lors de la signature de la convention, que le salaire rétroactif ne pourrait être payé dans un délai raisonnable et qu'ils n'envisageaient pas non plus les conséquences fiscales d'une inexécution de la convention. Ce qu'on envisageait, c'était l'application de la convention et non son inexécution. Cependant, les parties savaient certainement que la *Loi de l'impôt sur le revenu* s'appliquerait au montant du salaire rétroactif et j'estime que si l'agent négociateur et le conseil du Trésor avaient évalué la perte ou la dépense pouvant résulter du retard dans ce paiement, soit du 17 juillet au 14 janvier, ils auraient conclu qu'une possibilité réelle de pertes ou de dépenses supplémentaires d'impôt sur le revenu pouvait en être, au moins pour quelques employés, l'un des résultats. Cela aurait dû être l'une des premières choses à laquelle ils auraient dû penser, car l'incidence de l'impôt sur le revenu et le montant net du paiement après déduction de l'impôt sont des facteurs importants lorsqu'on négocie avec le conseil du Trésor au nom des employés de la Fonction publique une convention collective portant sur les salaires et les conditions de travail.

C'est la Couronne qui était responsable du retard dans le paiement du salaire rétroactif, non le requérant. De plus, par suite de ce retard, le requérant a dû faire face à des dépenses, à savoir une augmentation de l'impôt sur le revenu. A mon avis, cette dépense n'est pas une conséquence trop indirecte du retard et peut donner lieu à des dommages-intérêts; la Cour ne devrait pas permettre que le requérant ne soit pas dédommagé de ces dépenses.

Par conséquent, je conclus que le requérant a droit au recouvrement des dommages-intérêts réclamés dans sa demande relativement à son impôt sur le revenu supplémentaire; Sa Majesté

respect the sum of \$50.00, being part of the relief sought by his petition of right herein, and costs to be taxed.

---

<sup>1</sup> It was my understanding at the trial that proof of additional income tax expense was not made because the fact of such expense was not being disputed, although the Crown's liability in damages in respect of such expense was disputed.

lui versera la somme de \$50 pour le redressement partiel recherché dans sa pétition de droit et les dépens taxables.

---

<sup>1</sup> A l'instruction, on n'a pas fait la preuve d'une augmentation d'impôt sur le revenu, car, à mon avis, l'existence d'une telle dépense n'a pas été contestée, bien que l'ait été la responsabilité de la Couronne à l'égard du préjudice entraîné par cette dépense.