

T-194-75

T-194-75

**David Benjamin Edward Greenway, Executor of the Estate of Anthony Frederick Mancuso (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, June 20, 21, 22, and July 10, 1979.

*Public Service — Superannuation benefits — Widow living separate and apart from contributor for several years at time of his death — Treasury Board to decide if widow to be deemed not to be surviving spouse pursuant to criterion set out in statute — Evidence was only public gathered information, without invitation for representations from estate's solicitor — Case not presented to Treasury Board because, in the public servant's opinion, there was not enough evidence for it to deem the widow not to be a widow — Benefits administered to widow — Whether or not there was a duty and breach of that duty concerning the conduct of the inquiry — Whether or not the benefits should be paid the estate — Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, s. 13(5).*

Plaintiff seeks an order that any sums accruing by way of superannuation or death be paid to the estate of the deceased rather than to his widow, from whom he had been separated for several years. The contributor had a memorandum placed in his file directing that all benefits arising as a result of his public service should be paid to the estate and apportioned in accordance with his will, and noting the length of his separation and the fact that no separation allowances or maintenance had been paid her. The *Public Service Superannuation Act* provided for an allowance to be paid a widow but also made provision for the Treasury Board to deem a widow, having regard to the circumstances, as having predeceased the contributor, if she had lived apart from the contributor for a number of years in circumstances disentitling her to maintenance. The widow presented her claim to the authority administering the benefits, but the solicitor for the estate was not requested to make representations nor given an opportunity to do so. A public servant decided that there was no evidence from which it would appear to the Treasury Board that the widow was entitled to maintenance. The matter was not put before the Treasury Board. The same public servant, knowing that there was a dispute between rival claimants that would result in litigation, directed that an award of benefits be made to the widow. It is alleged that there was a duty and a breach of that duty—that a proper investigation was not carried out and that the investigation was not conducted fairly. Plaintiff sought payment of the benefits accruing to the contributor to his estate.

*Held*, a right to damages is allowed. When a decision is required to be made by a statute, certain of these statutory decisions are required to be made on a judicial or quasi-judicial

**David Benjamin Edward Greenway, exécuteur de la succession d'Anthony Frederick Mancuso (Demandeur)**

a.

**La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, les 20, 21, 22 juin et le 10 juillet 1979.

*Fonction publique — Prestations de pension de retraite — La veuve a vécu séparée du contributeur pendant de longues années jusqu'à sa mort — Il appartenait au Conseil du Trésor de conclure si la veuve n'était pas censée être l'épouse survivante selon les critères prévus par la Loi — La preuve administrée ne comprenait que des faits de notoriété publique, sans que l'avocat de la succession fût invité à présenter des observations — L'affaire n'a pas été renvoyée au Conseil du Trésor parce que de l'avis du fonctionnaire saisi du dossier, la preuve administrée ne permettait pas de conclure que la veuve était censée décédée avant le défunt — Les prestations ont été versées à la veuve — Il échet d'examiner s'il y a eu obligation et si la conduite de l'enquête constituait une violation de cette obligation — Il échet d'examiner si les prestations devraient être versées à la succession — Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-36, art. 13(5).*

Le demandeur sollicite une ordonnance portant que toutes les prestations de décès et de pension de retraite doivent être versées à la succession du défunt et non à sa veuve, dont il avait été séparé pendant de longues années. Le contributeur avait fait verser à son dossier un mémoire demandant que toutes les prestations dérivant de ses années de service dans la Fonction publique soient versées à sa succession et réparties conformément à son testament, document dans lequel il avait conigné la longueur de la séparation et le fait qu'il n'avait versé à son épouse ni indemnité ni pension alimentaire. La *Loi sur la pension de la Fonction publique* prévoit une allocation à la veuve; elle prévoit également le cas où le Conseil du Trésor peut, eu égard aux circonstances, considérer la veuve comme décédée avant le contributeur, si elle a vécu séparée de lui dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à la pension alimentaire. La veuve a présenté sa réclamation au service qui administrait les prestations, mais l'avocat de la succession n'a pas été invité à présenter des observations. Un fonctionnaire a décidé que la preuve rapportée ne permettrait pas au Conseil du Trésor de conclure que la veuve avait droit à la pension alimentaire. L'affaire n'a pas été renvoyée au Conseil du Trésor. Tout en sachant qu'il y avait entre les réclamants un conflit qui pourrait donner lieu à une action en justice, le même fonctionnaire a ordonné le versement des prestations à la veuve. Le demandeur soutient qu'il y a eu obligation et violation de cette obligation, à savoir qu'il n'y a eu aucune enquête convenable et que l'enquête n'a pas été menée équitablement. Le demandeur demande le versement à la succession des prestations qui revenaient au contributeur.

*Arrêt*: le demandeur a droit aux dommages-intérêts. Quand une décision doit être prise en application d'une loi, elle doit parfois l'être sur une base judiciaire ou quasi judiciaire, même

basis even though the matter may be administrative in nature. Paramount among decisions of this kind are those affecting or creating civil rights or liabilities such as pension rights. A discretionary power such as that conferred on the Treasury Board by section 13(5) must be exercised only by the authority to which it has been committed. No authority had been conferred on the civil servant to make the decision as to whether or not the widow had been living apart from her husband in circumstances which would disentitle her to separate maintenance, and depending on the answer to this question, whether or not she was deemed to predecease her husband. This decision was to be made by Treasury Board. The public servant's duties were only to gather the information and to refer the matter for decision, and the inquiry conducted within the administrative field open to him did not conform to the general duty of fairness. The Court cannot issue an order directing that any superannuation or death benefits accruing be paid to the plaintiff because the Court would then make a decision to be made by Treasury Board, even though Treasury Board was precluded from doing so by the action of the public servant. This is not a case to apply the principle that, where the machinery set up by an instrument defining rights between parties breaks down it is the privilege of the Court to supply the defect which has occurred. It was plaintiff's right to have the question of the applicability of section 13(5) of the Act decided by Treasury Board, or an authorized official responsible to it. The plaintiff was denied that right and has a right to damages therefor.

*Ahmad v. Public Service Commission* [1974] 2 F.C. 644, considered. *Woollett v. Minister of Agriculture and Fisheries* [1955] 1 Q.B. 103, considered. *Mantha v. City of Montreal* [1939] S.C.R. 458, considered. *Point of Ayr Collieries, Ltd. v. Lloyd-George* [1943] 2 All E.R. 546, discussed. *Selvarajan v. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12, discussed. *Zamulinski v. The Queen* [1956-1960] Ex.C.R. 175, applied.

ACTION.

COUNSEL:

*David Hughes* for plaintiff.  
*Leslie S. Holland* for defendant.

SOLICITORS:

*Watson, Alexandor, Hughes & Fontana*,  
Ottawa, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for  
defendant.

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

CATTANACH J.: This matter had its origin in the month of October 1953 when the late Anthony Frederick Mancuso, who for many years prior to his death on January 8, 1974, had been a public servant employed by Her Majesty and as such was a contributor under the *Public Service Superan-*

si l'affaire a un caractère administratif. Parmi les décisions de ce genre, soulignons l'importance de celles qui créent ou modifient des responsabilités ou des droits civils comme le droit à une pension. Un pouvoir discrétionnaire, tel celui que l'article 13(5) confère au Conseil du Trésor, ne doit être exercé que par le titulaire expressément désigné. Le fonctionnaire n'était nullement autorisé à décider si la veuve avait vécu séparée de son mari dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une pension alimentaire et, par voie de conséquence, à décider si elle devait être réputée décédée avant lui. Cette décision appartenait au Conseil du Trésor. Le fonctionnaire n'était autorisé qu'à recueillir l'information nécessaire et à soumettre l'affaire à la décision ministérielle; par ailleurs, l'enquête administrative qui relevait de sa compétence n'était pas conforme à l'obligation générale d'impartialité. La Cour ne peut rendre une ordonnance portant paiement au demandeur de toutes les prestations de décès et de pension de retraite, car cela équivaudrait à prendre une décision qui appartient au Conseil du Trésor, lors même que celui-ci ne peut plus la prendre du fait de l'initiative du fonctionnaire dont il s'agit. Il ne s'agit pas d'un cas où s'applique le principe voulant que si le mécanisme établi par un acte définissant les droits des parties cesse de fonctionner, la Cour ait le privilège d'y remédier. Le demandeur avait le droit de faire trancher la question de l'applicabilité de l'article 13(5) de la Loi par le Conseil du Trésor ou par un de ses fonctionnaires habilités à cet effet. Le demandeur s'est vu dénier ce droit, ce qui donne lieu à dommages-intérêts.

Arrêts examinés: *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique* [1974] 2 C.F. 644; *Woollett c. Minister of Agriculture and Fisheries* [1955] 1 Q.B. 103; *Mantha c. La ville de Montréal* [1939] R.C.S. 458. Arrêts analysés: *Point of Ayr Collieries, Ltd. c. Lloyd-George* [1943] 2 All E.R. 546; *Selvarajan c. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12. Arrêt appliqué: *Zamulinski c. La Reine* [1956-1960] R.C.É. 175.

ACTION.

AVOCATS:

*David Hughes* pour le demandeur.  
*Leslie S. Holland* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*Watson, Alexandor, Hughes & Fontana*,  
Ottawa, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la  
défenderesse.

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

LE JUGE CATTANACH: La présente cause tire son origine du remariage, en octobre 1953, du défunt Anthony Frederick Mancuso qui pendant de nombreuses années avant son décès survenu le 8 janvier 1974, a été fonctionnaire de Sa Majesté et, en tant que tel, contributeur aux termes de la *Loi*

*novation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36, married for the second time.

Oscar Wilde in *The Picture of Dorian Gray* has said that a woman marries for a second time because she detested her first husband and a man marries for the second time because he adored his first wife.

There were two children to Mr. Mancuso's first marriage, the elder a son, Robert and a daughter, Theresa Ann. It was a happy marriage. At the time of their father's death neither qualified for benefits under the Act by reason of their respective ages.

Oscar Wilde's observation does not apply in its full implications to the motivation of Mr. Mancuso's widow, Frances, because this was her first and only marriage. Her sister testified that she had had no suitors before or after Tony (that is Mr. Mancuso).

There is an old French proverb that marriages are made in heaven which is reproduced in John Heywood's *Proverbs* published in 1590. If this be so I fail to understand why all marriages are not happier.

Certainly this does not appear to have been a happy marriage. The parties remained together a scant 18 months.

They were married in October 1953. In October 1954 a son, Kenneth Anthony, was born to the union and in April 1955 the wife, Frances, left the matrimonial home taking her infant son with her never to return.

She has indicated that she made an effort at reconciliation but was repulsed by her husband. On the other hand Mr. Mancuso was described as a gentle and kindly man who held himself out as ready to welcome his wife back to the matrimonial home if he were satisfied that she sincerely wished to return.

The family home was on an arterial highway leading into the City of Ottawa at a distance variably estimated as from six to nine miles from the city limits.

It was established that the wife, Frances, both before and after the birth of her son, Kenneth,

*sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-36.

Dans le *Portrait de Dorian Gray*, Oscar Wilde dit qu'une femme se remarie parce qu'elle a détesté son premier mari et un homme, parce qu'il a adoré sa première femme.

M. Mancuso a eu deux enfants de son premier mariage: un fils, Robert et une fille, Theresa Ann. Cette union a été heureuse. Au décès de leur père, en raison de leur âge, ils n'étaient pas admissibles aux prestations prévues par la Loi.

La remarque d'Oscar Wilde ne s'applique pas pleinement aux mobiles de la veuve de M. Mancuso, Frances, car, pour elle, ce mariage a été le premier et le seul. Sa sœur a témoigné qu'elle n'a eu de soupirants ni avant ni après Tony (c'est-à-dire M. Mancuso).

Il y a un vieux proverbe français où il est dit que les mariages se font en paradis. Il est repris dans *Proverbs*, de John Heywood, publié en 1590. Si c'est le cas, j'avoue ne pas comprendre pourquoi tous les mariages ne sont pas plus heureux.

En l'occurrence, ce mariage ne semble vraiment pas l'avoir été puisque les conjoints n'ont vécu ensemble que pendant une brève période de 18 mois.

Ils se sont mariés en octobre 1953. En octobre 1954, un fils leur est né, Kenneth Anthony, et en avril 1955, l'épouse, Frances, a quitté le domicile conjugal en emmenant avec elle son enfant et n'est jamais revenue.

Elle dit qu'elle a tenté une réconciliation, mais que son mari l'a repoussée. D'autre part, M. Mancuso est dépeint comme un homme gentil et affectueux qui était prêt à reprendre son épouse s'il avait été convaincu qu'elle désirait sincèrement réintégrer le domicile conjugal.

La maison familiale se trouve sur une grande artère qui conduit à la ville d'Ottawa, dont elle est distante de six à neuf milles.

Il a été établi qu'avant et après la naissance de son fils Kenneth, l'épouse Frances, après avoir

after having done the household chores, such as preparing the meals, would seclude herself in her room and that there was tension between her and her stepdaughter.

Later it was her custom, three to four times a week, to leave the house by a window in her room with her infant son in her arms, go to the highway and hitch-hike her way into the city to her married sister's home.

This, to me, was the action of an extremely distraught woman but I do not know the cause of her distraction. On her part she ascribes their separation "due mostly to my husband's cruelty". There were suggestions of constant bickering between the husband and wife. It would appear that those disputes were caused by the husband's efforts to have his wife forego some title right in the matrimonial home or another property which the wife was determined to resist to the death and it was suggested by the sister-in-law that Mr. Mancuso attempted to choke his wife into submission albeit unsuccessfully.

On the other hand the suggestion was that the wife was not ready to accept her marriage role. By mathematical computation from other facts I would estimate her age to have been about 39 years at the time of her marriage. It was established that she had had no suitors prior to her marriage in 1953 and none after her separation from her husband in 1955. It would seem to follow that she may not have been prepared for the acceptance of married life and certainly her mature age would make child bearing a difficulty and a shock to her former unattached life style. It was also suggested that the disruption of the marriage was attributable to interference by the husband's mother-in-law which made it difficult for the parties to the marriage to work out their own solution to problems which arose.

In my view it is not obligatory upon me to assess the ultimate fault for this marriage breakdown, which could not be terminated by a divorce *a vinculo* because of the firm religious beliefs of the parties, other than to say that there was undoubtedly much to be said on either side.

As I have said before the wife left the matrimonial home in 1955 and never returned. At no time did she seek to obtain maintenance from

expédié les corvées domestiques telles que la préparation des repas, s'enfermait dans sa chambre et que ses rapports avec sa belle-fille étaient tendus.

<sup>a</sup> Plus tard, c'est au rythme de trois ou quatre fois par semaine qu'elle sortait de la maison par la fenêtre de sa chambre avec son enfant dans les bras et faisait de l'auto-stop sur la route pour se rendre en ville chez sa sœur mariée.

<sup>b</sup> A mon sens, il s'agit là du comportement d'une personne extrêmement troublée, mais je n'en connais pas les raisons. De son côté, elle attribue la séparation [TRADUCTION] «principalement à la cruauté de mon mari». On a dit qu'il y avait des querelles constantes entre les époux causées, semble-t-il, par les efforts du mari visant à faire renoncer son épouse à son droit de propriété dans la maison familiale ou dans un autre bien, droit qu'elle était décidée à défendre jusqu'à la mort. La belle-sœur a aussi insinué que M. Mancuso a essayé de contraindre son épouse à se soumettre, mais en vain.

<sup>c</sup> On a aussi prétendu que l'épouse n'était pas prête à assumer son rôle matrimonial. En me livrant à un calcul mathématique à partir d'autres faits, j'estime qu'elle devait avoir 39 ans au moment de son mariage. Il est prouvé qu'elle n'a eu aucun prétendant avant son mariage en 1953 et aucun après sa séparation en 1955; elle n'était donc peut-être pas prête à accepter la vie conjugale et le fait d'avoir eu un enfant à un âge mûr a certainement dû être assez pénible et modifier soudainement son mode de vie autrefois empreint de liberté. On a enfin insinué que la rupture était due aux interventions de la belle-mère du mari, qui empêchaient les conjoints de régler leurs affaires eux-mêmes.

<sup>d</sup> Selon moi, il n'est pas indispensable d'établir qui est responsable en définitive de l'échec de ce mariage, qui ne pouvait pas se dissoudre par un divorce *a vinculo*, en raison des croyances religieuses des conjoints. Il y aurait certes beaucoup à dire des deux côtés.

<sup>e</sup> Comme je l'ai déjà mentionné, l'épouse a quitté le domicile conjugal en 1955 et n'y est jamais retournée. Elle n'a jamais non plus cherché à

her husband by any means. The husband voluntarily contributed \$20 monthly to the support of their son Kenneth until he was 16 years of age. Again I would estimate that these contributions ceased in October 1971. With the exception of this contribution, which I cannot escape the feeling that the wife considered niggardly, she provided for herself and her son. This, I think, she has done very well. She has this year retired from the Public Service. In her last year of service her salary was \$16,000 and her pension is based upon \$11,000 being the average of her best six years.

She may well have outstripped her husband in earning capacity and I am convinced that she is an astute business woman who is well aware of and vigilant in protecting and realizing her own financial interests.

Mr. Mancuso obviously felt no qualms of conscience consequent upon the failure of this marriage. He was apparently willing to receive his wife back in the matrimonial home and there provide for her. As time passed by it became evident to him that this was not to be.

By his last will and testament dated April 18, 1957 he left all his estate real and personal to his son Robert and daughter Theresa Ann, in equal shares; that is, his children by his first marriage. His wife, Frances, and their son, Kenneth, were left nothing. Clearly the testator had concluded that he was not morally obligated to his wife and I would assume that he concluded that he was not legally obligated to her either because he sought legal advice in preparing this will and this will was executed two years to the month after the wife had left.

There is no doubt that superannuation and death benefits arising under the *Public Service Superannuation Act* increasing with the length of Mr. Mancuso's public service would constitute a substantial portion of the assets passing on his death.

With this clearly in his mind some sixteen years after the marriage breakdown he prepared a document, dated October 22, 1970, with the assistance of Mr. A. A. Keyes an officer in the Ottawa office

obtenir une pension alimentaire de son mari. Celui-ci a volontairement versé \$20 par mois pour l'entretien de son fils Kenneth jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 16 ans, c'est-à-dire jusqu'en octobre 1971. A l'exception de cette contribution, qu'à mon avis son épouse a dû trouver mesquine, celle-ci a pourvu entièrement à ses besoins et à ceux de son fils. Or, j'estime qu'elle s'en est fort bien tirée. Cette année, elle a pris sa retraite. Pendant sa dernière année de service dans la Fonction publique, elle touchait un salaire de \$16,000 et sa pension est basée sur un salaire de \$11,000, qui représente la moyenne de ses six meilleures années.

Il se peut fort bien qu'elle ait été capable de gagner plus d'argent que son mari. Je suis convaincu qu'il s'agit d'une femme d'affaires avisée, très au courant de ses intérêts financiers et fort attentive à les protéger.

De toute évidence, après l'échec de son mariage, M. Mancuso n'a éprouvé aucun remord. Il semble qu'il était prêt à accepter que son épouse réintègre le domicile conjugal et à pourvoir ensuite à ses besoins. Mais au fur et à mesure que le temps passait, il dut se rendre à l'évidence qu'il en serait différemment.

Dans son testament en date du 18 avril 1957, M. Mancuso a laissé tous ses biens meubles et immeubles à son fils Robert et à sa fille Theresa Ann (les deux enfants du premier lit) en parts égales, et a exclu totalement de sa succession son épouse, Frances, et leur fils, Kenneth. Manifestement, le testateur a jugé n'avoir ni obligation morale envers cette dernière, et je présume qu'il a jugé n'avoir aucune obligation légale envers elle soit parce qu'il a consulté un avocat pour rédiger son testament, soit parce que cette rédaction a pris place exactement deux ans après que son épouse l'eut quitté.

Il est incontestable que les prestations de décès et de pension de retraite dérivant de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, qui ont augmenté en même temps que les années de service de M. Mancuso, constituaient une partie importante des avoirs à transmettre à son décès.

Ce pourquoi, le 22 octobre 1970, soit environ seize ans après la rupture de son mariage, il a rédigé un document avec le concours de M. A. A. Keyes, fonctionnaire de l'Office national du film à

of the National Film Board, where Mr. Mancuso was employed, familiar with such matters.

The document was addressed to the personnel branch of the Board in Montreal to be placed on his file to receive attention when occasion arose. The body of that document reads:

Would you please place this memo on my file.

It is directed in my will that my estate be divided equally between my two children. This is to have on record that any and all benefits and proceeds of any nature arising out of my public service, including all Superannuation and Death Benefits, are to be paid to my estate and apportioned in accordance with my will.

I am married but have not been living with my wife for the past sixteen years and I have not paid any separation maintenance or allowances to her.

My will is on file with Allen Moore, Q.C., 77 Metcalfe Street, Ottawa.

The purpose and implication of this document is clear.

Mr. Mancuso states that he is married but has been separated from his wife for the past 16 years and that he has not paid any separation maintenance or allowances to her. The significance of the inclusion of that language in this document is abundantly clear. He has not paid separation maintenance to his wife because he is not obliged to do so and he would not be obliged to do so only if his wife was living apart from him under circumstances which would have disentitled his wife to separate maintenance. If this is so then on certain procedures in the *Public Service Superannuation Act* in the event of Mr. Mancuso's death being followed the superannuation and death benefits would vest in his estate and be distributed in accordance with his will.

This document he placed upon his file against the inevitable eventuality of his death to ensure that the requisite procedures would be begun forthwith to ensure the result he sought to achieve.

Mr. Mancuso did not achieve that end. Events after his death served to frustrate his intention.

He did not reckon with his wife's self-protective financial instincts.

Ottawa, où M. Mancuso était employé, et qui connaissait bien ces questions.

M. Mancuso a adressé ce document à la Direction du personnel de l'Office national du film à Montréal, pour qu'il soit versé à son dossier et qu'il reçoive la meilleure attention lorsque l'occasion se présentera. En voici l'essentiel:

[TRADUCTION] Veuillez avoir l'obligeance de verser ce mémoire à mon dossier.

Mon testament ordonne de diviser ma succession entre mes deux enfants, en parts égales. Ce document a pour objet de consigner par écrit que toutes les prestations et produits, de quelque nature qu'ils soient, dérivant de mes années de service dans la Fonction publique, et notamment toutes les prestations de décès et de pension de retraite, doivent être versés à ma succession et répartis conformément à mon testament.

Je suis marié, mais je n'ai pas vécu avec mon épouse depuis seize ans et je ne lui ai versé ni pension alimentaire ni indemnité.

Mon testament est déposé chez M<sup>e</sup> Allen Moore, c.r., 77, rue Metcalfe, Ottawa.

L'objet et la portée de ce document sont clairs.

M. Mancuso déclare qu'il est marié, mais qu'il est séparé de son épouse depuis seize ans et qu'il ne lui a payé ni pension alimentaire ni indemnité. Cette précision est des plus claires. Il n'a pas versé de pension alimentaire parce qu'il n'était pas obligé de le faire et il n'a pu en être ainsi que si elle a vécu séparée de lui dans des circonstances qui l'ont privée de tout droit à une pension alimentaire. Si tel fut effectivement le cas, la *Loi sur la pension de la Fonction publique* prévoit alors certaines procédures autorisant, advenant le décès de M. Mancuso, que les prestations de décès et de pension de retraite soient versées à sa succession et distribuées conformément à son testament.

Ce document a été placé dans son dossier afin de garantir qu'à la date inexorable de son décès, les procédures requises pour atteindre les résultats recherchés commenceraient immédiatement.

Mais les précautions prises par M. Mancuso se sont avérées vaines. Après son décès, les événements ont déjoué ses intentions.

Il n'a pas compté avec les instincts financiers autoprotecteurs de son épouse.

When her husband was confined to hospital with major surgery she did not visit him or send any messages. She had no concern for him. They were as strangers.

Mr. Mancuso died on January 8, 1974. His son Robert thought the proper thing to do was to inform his stepmother forthwith which he did by telephone on that day. She was not a mourner nor sent any tribute. She was as a stranger.

However she did take other immediate action. With what might be termed indecent haste and before her husband was buried she wrote a letter dated January 10, 1974 to the director of personnel of the Film Board advising that she had been the wife of the late Anthony F. Mancuso since October, 1953 and that although they had been separated for a considerable number of years there had never been a legal separation, that the separation was due "mostly" to her husband's cruelty and that she provided for herself. She concluded her letter by advising that she had placed the matter in the hands of her legal advisor and requested that, until such time as entitlement to superannuation and death benefits was determined, payments be withheld.

The widow, being herself a public servant, must have had a familiarity with the benefits available to a public servant and his widow under the *Public Service Superannuation Act* and that by virtue of that statute it is the widow and children (as defined) of a contributor who are entitled to benefits except in the exceptional circumstance of the widow living apart from her husband under circumstances disentitling her to an order for separate maintenance under the laws of the province in which the contributor was ordinarily resident.

Upon the separation in 1955 Mrs. Mancuso at no time subsequent sought or obtained a maintenance order. Her failure to do so does not necessarily mean that she might not have gotten such an order if she had sued for it. She had not done so but had she obtained an order for separate maintenance that would have conclusively established her right thereto.

Lorsque son mari a été hospitalisé pour une grave opération, elle ne lui a rendu aucune visite et ne lui a envoyé aucun message. Elle ne s'en est pas souciée. Ils étaient comme des étrangers.

<sup>a</sup> M. Mancuso est décédé le 8 janvier 1974. Son fils Robert a jugé normal d'en informer immédiatement sa belle-mère et lui a téléphoné le jour même. Elle n'a pas assisté aux obsèques ni envoyé de fleurs. Elle s'est comportée comme une étrangère.

Toutefois, elle a immédiatement pris certaines mesures. En effet, le 10 janvier 1974, avec une hâte que l'on pourrait qualifier d'indécente et avant même que son mari ait été enterré, elle a écrit une lettre au directeur du personnel de l'Office national du film pour l'aviser que, depuis octobre 1953, elle était l'épouse du défunt Anthony F. Mancuso et bien qu'ils aient été séparés de fait depuis de nombreuses années, il n'y avait jamais eu de séparation légale. Elle a ajouté que cette séparation de fait était «principalement» due à la cruauté de son mari et qu'elle avait subvenu elle-même à ses besoins. Elle lui fait part en terminant qu'elle avait confié toute cette affaire à son avocat et qu'elle demandait que les paiements soient retenus jusqu'à ce que l'on ait statué sur son droit aux prestations de décès et de pension de retraite.

La veuve, étant elle-même fonctionnaire, devait être au courant des prestations qui sont dues à un fonctionnaire et à sa veuve au titre de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* et n'ignorait pas qu'en vertu de cette Loi, ce sont la veuve et les enfants (tels que définis) d'un contributeur qui ont droit aux prestations, sauf dans les cas exceptionnels où la veuve a vécu séparée de son mari dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire selon la législation de la province où résidait ordinairement le contributeur.

Lors de la séparation en 1955, M<sup>me</sup> Mancuso n'a ni demandé ni obtenu une ordonnance de pension alimentaire. Cette abstention ne signifie pas nécessairement qu'elle n'aurait pas pu en obtenir une si elle avait engagé une action à cet effet. Elle ne l'a pas fait et n'a donc pas obtenu l'ordonnance de pension alimentaire qui aurait établi de manière probante son droit à cet égard.

This no doubt explains her haste to file her caveat and engage legal help to prosecute her claim. Neither is it beyond possibility that she knew her husband had cut her from his will and in all likelihood his superannuation and death benefits as well because she wanted payment withheld (and that could only be from someone other than herself) until the matter was "legally straightened out".

Thus the stage is set for the confrontation between the rival claimants to the superannuation and death benefits, the widow on the one hand and the executor for Mr. Mancuso who seeks to carry out the testator's wishes as expressed in his will and in the document lodged with his employer that these benefits should be paid to his estate on the other.

It is to the estate of a deceased contributor that these benefits are paid when it is found that the widow is not entitled to them.

In the present instance benefits were paid for the parties' son, Kenneth, and the propriety of those payments is not in dispute.

Under section 4(1) of the statute every person employed in the Public Service, with provided exceptions, is required to contribute to the superannuation account by reservation from salary or otherwise.

Section 11(4)(a) provides for the allowance to the widow on the death of a contributor with less than five years' pensionable service and paragraph (b) provides for an allowance to each child.

Section 12, subsections (2) and (3) likewise provide for allowance to a widow and children of a contributor with five or more years' pensionable service.

There is no question that by virtue of the provisions of the statute it is the widow of a contributor who is entitled to the superannuation and death benefits and those benefits are not assignable.

A common law wife may be deemed a widow if she satisfies the Treasury Board that she meets the conditions in section 13(4) of the Act.

Cela explique sans doute sa hâte à déposer son caveat et à retenir les services d'un avocat pour présenter en justice sa réclamation. En outre, puisqu'elle a demandé que les paiements soient retenus (pour qu'ils ne soient pas versés à quelqu'un d'autre) jusqu'à ce que la question soit «judiciairement réglée», il n'est pas déraisonnable de penser qu'elle a su que son mari l'avait exclu de son testament et aussi, en toute vraisemblance, de ses prestations de décès et de pension de retraite.

La scène est donc dressée pour la confrontation des réclaments aux prestations de décès et de pension de retraite: d'une part, la veuve; d'autre part, l'exécuteur testamentaire qui cherche à exécuter les volontés du testateur que celui-ci a exprimées dans son testament et le document qu'il a déposé auprès de son employeur, à savoir que lesdites prestations soient versées à sa succession.

C'est à la succession d'un contributeur décédé que les prestations sont versées lorsqu'il est jugé que la veuve n'y a pas droit.

En l'espèce, des prestations ont été payées pour le fils de la réclamante, Kenneth. Ces paiements ne font l'objet d'aucun litige.

En vertu de l'article 4(1) de la Loi, tout employé de la Fonction publique, avec certaines exceptions expressément prévues, est requis de contribuer au compte de pension de retraite, par retenue sur son traitement ou d'une autre façon.

L'article 11(4)a prévoit le versement d'une allocation à la veuve au décès d'un contributeur qui compte moins de cinq années de service ouvrant droit à pension, tandis que l'alinéa b) prévoit une allocation pour chaque enfant.

Les paragraphes (2) et (3) de l'article 12 prévoient eux aussi une allocation à la veuve et aux enfants d'un contributeur qui compte au moins cinq années de service ouvrant droit à pension.

Il ne fait aucun doute qu'aux termes de la Loi, c'est la veuve d'un contributeur qui a droit aux prestations de décès et de pension de retraite et que ces prestations sont incessibles.

Une concubine peut être réputée une veuve si elle établit à la satisfaction du Conseil du Trésor qu'elle remplit les conditions de l'article 13(4) de la Loi.

An exception to the widow being entitled to the benefits is provided in section 13(5) which reads:

13. ...

(5) If, upon the death of a contributor, it appears to the Treasury Board that the widow of the contributor had, for a number of years immediately prior to his death, been living apart from him under circumstances that would have disentitled her to an order for separate maintenance under the laws of the province in which the contributor was ordinarily resident, and if the Treasury Board so directs, having regard to the surrounding circumstances, including the welfare of any children involved, she shall be deemed, for the purposes of this Part, to have predeceased the contributor.

Section 13(5) conforms to the expedient frequently adopted by Parliament of conferring upon a public authority the power, couched in subjective terms, to determine if a certain state of affairs exists as a condition precedent to exercising a power with relationship to the subject matter conferred upon the public authority for ultimate decision.

Under section 13(5) there are two steps to be taken by the Treasury Board. First it must appear to the Treasury Board that the widow of the contributor had been living apart from him for a number of years under circumstances that would disentitle her to separate maintenance. That is the first decision to be made by the Board. If it should appear to the Treasury Board that such does not appear to be the case then the benefits are payable to the widow. However if the contrary should appear to the Treasury Board to be the case then the second decision to be taken by the Treasury Board follows. If the Treasury Board so directs, having regard to surrounding circumstances including the welfare of any children involved, the widow shall be deemed to have predeceased the contributor. In effect she is deemed not to be the widow because a widow is a wife who has survived her husband.

When Parliament so confers on an executive authority the subjective right to determine the existence of a matter of law or fact which will give rise to its ultimate jurisdiction it does not follow that the executive authority's opinion as to the existence of that matter of fact or law is conclusive.

Under section 13(5) the decision as to whether or not a widow of a contributor has been living apart from the contributor under circumstances

L'article 13(5) prévoit une exception au droit de la veuve aux prestations. En voici le libellé:

13. ...

(5) Quand, au décès d'un contributeur, il apparaît au conseil du Trésor que la veuve du contributeur avait, pendant un certain nombre d'années précédant immédiatement son décès, vécu séparée de lui dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire selon la législation de la province où résidait ordinairement le contributeur, et quand le conseil du Trésor l'ordonne, en tenant compte des circonstances de l'espèce, y compris le bien-être des enfants en cause, cette veuve est, aux fins de la présente Partie, réputée décédée avant le contributeur.

Dans ce texte, on retrouve un procédé que le Parlement adopte fréquemment. Il consiste à conférer à un organisme public le pouvoir, conçu en termes subjectifs, de déterminer si un certain état de choses existe comme condition préalable au pouvoir qu'il lui confère de régler une question de façon définitive.

Aux termes de l'article 13(5), le Conseil du Trésor doit prendre deux décisions: il doit d'abord examiner si la veuve du contributeur a bien, pendant un certain nombre d'années, vécu séparée de son mari dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une pension alimentaire. Dans la négative, la veuve touche les prestations. Par contre, s'il estime que c'est bien le cas, il lui faut alors prendre une seconde décision. Il peut ordonner, en tenant compte des circonstances de l'espèce, y compris le bien-être des enfants en cause, que cette veuve soit réputée décédée avant le contributeur. En fait, elle est réputée ne pas être la veuve parce qu'une veuve est une épouse qui a survécu à son mari.

Quand le Parlement confère à un organisme public le droit subjectif de déterminer l'existence d'une question de droit ou de fait comme condition préalable à l'exercice de son pouvoir de règlement final, il ne s'ensuit pas que son opinion sur l'existence de cette question de droit ou de fait soit décisive.

Aux termes de l'article 13(5), la décision à prendre quant à savoir si la veuve d'un contributeur a vécu ou non séparée de lui dans des circons-

which disentitle her to separate maintenance under the law of the province in which the contributor resides is not a question collateral to the action to be or not to be taken but is the essence of the matter.

A discretionary power such as the twofold discretion conferred by section 13(5) on the Treasury Board must, in general, be exercised only by the authority to which it has been committed. It is a well known principle that when a power has been confided to a person in circumstances indicative that trust is being placed in that person's individual judgment and discretion he must exercise that power personally unless that person has been authorized to delegate that power to another.

Special considerations arise when a statutory power vested in a minister or department of government is exercised by a departmental official.

The same general principles which have evolved from the decided cases would be applicable to the Treasury Board.

The Treasury Board is created by Part I of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, and is, by virtue of section 3, a committee of the Queen's Privy Council presided over by a President appointed by Commission under the Great Seal. It consists of the President, the Minister of Finance and four other members of the Privy Council plus alternates.

Thus the President of the Treasury Board is as a Minister.

There is also appointed by the Governor in Council an officer called the Secretary of the Treasury who shall rank and have all the powers of the deputy head of a department. This officer is as a deputy minister.

The responsibility and authority of the Treasury Board is outlined in the statute and is basically the general administrative policy in the Public Service, including financial control and the like. Specifically the Board exercises powers under the *Public Service Superannuation Act*.

To conduct its business such other officers and employees as are necessary shall be appointed and they are numerous.

tances qui l'auraient privée de son droit à une pension alimentaire selon la législation de la province où résidait le contributeur, n'est pas accessoire aux mesures à prendre: elle en est l'essence même.

Un pouvoir discrétionnaire, comme le double pouvoir que l'article 13(5) confère au Conseil du Trésor, ne doit être, en règle générale, exercé que par le titulaire expressément désigné. C'est un principe bien connu que lorsqu'un pouvoir est confié à une personne, dans des circonstances indiquant que l'on fait confiance à son jugement, elle doit l'exercer personnellement à moins qu'elle ne soit autorisée à le déléguer.

Il y a d'autres considérations à peser lorsqu'un fonctionnaire exerce un pouvoir qu'une loi confère à un ministre ou à un ministère.

Les mêmes principes généraux, formulés au cours des ans par la jurisprudence, s'appliquent au Conseil du Trésor.

Le Conseil du Trésor a été créé par la Partie I de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10. Aux termes de l'article 3, il est l'un des comités du Conseil privé de la Reine et a à sa tête un président nommé par commission sous le grand sceau. Il comprend le président, le ministre des Finances et quatre autres membres du Conseil privé, ainsi que des substituts.

Le président du Conseil du Trésor est donc l'équivalent d'un ministre.

Le gouverneur en conseil nomme aussi un fonctionnaire appelé secrétaire du Conseil du Trésor, qui a le rang d'un sous-chef de ministère et en possède tous les pouvoirs. Ce fonctionnaire est donc l'équivalent d'un sous-ministre.

La Loi énonce les responsabilités et les pouvoirs du Conseil du Trésor, qui ont trait fondamentalement à la politique administrative générale suivie dans la Fonction publique du Canada, notamment la gestion financière, etc. La *Loi sur la pension de la Fonction publique* lui confère également certains pouvoirs particuliers.

Les nombreux autres fonctionnaires et employés nécessaires au bon fonctionnement du Conseil du Trésor sont nommés de la manière autorisée.

The principal difference between the Treasury Board and a department of the government proper is that the Treasury Board is a Committee of Ministers with a presiding Minister.

In *Ahmad v. Public Service Commission* [1974] 2 F.C. 644 the question arose as to whether a public servant was properly recommended for release under section 31 of the *Public Service Employment Act*, because "in the opinion of the deputy head" he was "incompetent" because the deputy head had not personally formed the opinion that the employee was incompetent.

Section 6(5) of the *Public Service Employment Act* provides that a deputy head may authorize one or more persons under his jurisdiction "to exercise and perform any of the powers, functions or duties of the deputy head" under that Act. The deputy head by a written instrument authorized the director of personnel to perform his duties under section 31. The instrument was criticized in that it authorized the director to perform the deputy head's "powers" only.

Jackett C.J. delivering the unanimous judgment of the Court of Appeal said at page 650:

In my view, while not as aptly worded as it might have been, this instrument was adequate authority for the Director to form the opinion of the applicant's incompetency that was a condition precedent to a recommendation under section 31.

That effectively concluded this objection.

If my recollection of the facts is correct the recommendation to the Public Service Commission under section 31 of the Act was signed by the deputy head. The objection to the recommendation was that it was made to the Commission "after" the applicant had been notified of the intention to do so rather than "before" as contemplated by section 31. It was held that there was substantial compliance with section 31 in this respect.

The salient point however, as it affects the present matter, is that while the discretionary power in subjective terms, i.e., "in the opinion of the deputy head" was conferred on the deputy head and should normally be exercised by him, the statute itself contained a provision authorizing the deputy head to delegate that responsibility to another.

Le Conseil du Trésor est donc un comité de ministres présidé par un ministre. C'est là sa principale différence avec un ministère proprement dit.

Dans *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique* [1974] 2 C.F. 644, la question suivante s'est posée: pouvait-on recommander le renvoi d'un fonctionnaire en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* parce que «de l'avis du sous-chef», il était «incompétent», alors que le sous-chef n'avait pas personnellement déclaré que l'employé était incompetent.

L'article 6(5) de cette dernière Loi prévoit qu'un sous-chef peut autoriser une ou plusieurs personnes placées sous son autorité «à exercer l'un des pouvoirs, fonctions ou devoirs» que lui confère la présente loi. Le sous-chef avait, par écrit, autorisé le directeur du personnel à exercer les pouvoirs que l'article 31 lui confère. Cet écrit a été critiqué parce qu'il autorisait le directeur à exercer des «pouvoirs» qui n'appartenaient qu'au sous-chef.

Le juge en chef Jackett, en prononçant le jugement unanime de la Cour d'appel, s'est exprimé en ces termes (à la page 650):

A mon avis, quoique cet acte eût pu être mieux rédigé, il confère au directeur le pouvoir approprié pour formuler un avis sur l'incompétence du requérant, préalable à une recommandation prévue à l'article 31.

Voilà qui règle cette objection de façon concluante.

Si je me rappelle bien les faits, la recommandation adressée à la Commission de la Fonction publique au titre de l'article 31 de la Loi était signée du sous-chef, mais le requérant a objecté qu'elle avait été faite «après» qu'on lui eût notifié cette intention et non pas «avant», comme le prévoit l'article 31. La Cour a statué à cet égard que l'article 31 avait été observé dans ses dispositions essentielles.

Toutefois, le point essentiel, tel que véhiculé par la présente affaire, est le suivant: bien que la Loi confère au sous-chef un pouvoir discrétionnaire de caractère subjectif («de l'avis du sous-chef») qui doit normalement être exercé par lui, elle contient également une disposition qui l'autorise à déléguer cette responsabilité à un autre.

In most modern statutes such express authority to delegate is found but not in all.

In the *Ahmad* case (*supra*) Jaccett C.J. went on to say at pages 650-651:

In any event, quite apart from special statutory authorization, in my view, this opinion was not one that required personal attention from the deputy head and was validly formed by appropriate departmental officials on the basis of the principles applied in such cases as *Carltona, Ltd. v. Comrs. of Works* ([1943] 2 All E.R. 560).

He then quoted the remarks of Lord Greene M.R. on page 563 of that case reading:

In the administration of government in this country the functions which are given to ministers (and constitutionally properly given to ministers because they are constitutionally responsible) are functions so multifarious that no minister could ever personally attend to them. To take the example of the present case no doubt there have been thousands of requisitions in this country by individual ministries. It cannot be supposed that this regulation meant that, in each case, the minister in person should direct his mind to the matter. The duties imposed upon ministers and the powers given to ministers are normally exercised under the authority of the ministers by responsible officials of the department. Public business could not be carried on if that were not the case. Constitutionally, the decision of such an official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament for anything that his officials have done under his authority, and, if for an important matter he selected an official of such junior standing that he could not be expected competently to perform the work, the minister would have to answer for that in Parliament. The whole system of departmental organisation and administration is based on the view that ministers, being responsible to Parliament, will see that important duties are committed to experienced officials. If they do not do that, Parliament is the place where complaint must be made against them.

In the *Carltona* case the "competent authority" was the Commissioners of Works. The Commissioners of Works are a body that never meets. By statute the powers and functions of that body are exercised by the First Commissioner of Works who also holds a ministerial appointment as Minister of Works and Planning. He held a dual office, that of Minister and First Commissioner and accordingly the competent authority as regards the Commissioners of Works was the Minister of Works and Planning in his office of First Commissioner. The person acting for the First Commissioner in the matter was the Assistant Secretary. The Assistant Secretary was a very high official of the Ministry

Dans la plupart des lois modernes, mais pas dans toutes, on trouve ce pouvoir exprès de délégation.

Dans l'affaire *Ahmad* (précitée), le juge en chef Jaccett poursuit son raisonnement en ces termes (aux pages 650 et 651):

En tout cas, toute question d'autorisation légale spéciale mise à part, je pense que cet avis n'avait pas à faire l'objet de l'attention personnelle du sous-chef et pouvait émaner des fonctionnaires habilités du Ministère sur la base des principes appliqués dans des affaires telles que *Carltona, Ltd. c. Comrs. of Works* ([1943] 2 All E.R. 560).

Puis il cite les observations suivantes de lord Greene, Maître des rôles, telles que consignées à la page 563 du recueil:

[TRADUCTION] Dans le régime d'administration publique de ce pays, les fonctions qui sont conférées aux ministres (à bon droit du point de vue constitutionnel puisque les ministres sont constitutionnellement responsables) sont si variées qu'aucun ministre ne pourrait jamais personnellement les remplir. Pour prendre l'exemple du cas présent, chaque ministère a sans aucun doute soumis des milliers de réquisitions dans ce pays. On ne peut pas supposer que ce règlement impliquait que, dans chaque cas, le Ministre en personne devait s'occuper de l'affaire. Les tâches imposées aux ministres et les pouvoirs qui leur sont conférés sont normalement exercés sous leur autorité par les fonctionnaires responsables du Ministère. S'il en était autrement, tout l'appareil de l'État serait paralysé. Constitutionnellement, la décision d'un tel fonctionnaire représente naturellement la décision du Ministre. Le Ministre est responsable. C'est lui qui doit répondre devant le Parlement de tout ce que ses fonctionnaires ont fait sous son autorité et si, pour une affaire importante, il a choisi un fonctionnaire subalterne dont on ne peut s'attendre qu'il exécute le travail avec compétence, le Ministre devra en répondre devant le Parlement. Tout le système d'organisation et d'administration ministérielles s'appuie sur l'idée qu'étant responsables devant le Parlement, les ministres feront en sorte que les tâches importantes soient confiées à des fonctionnaires expérimentés. S'ils ne le font pas, c'est au Parlement qu'on devra se plaindre de leurs agissements.

Dans l'affaire *Carltona*, «l'autorité compétente» était les *Commissioners of Works*, organisme qui ne se réunit jamais. Aux termes de la Loi, ses pouvoirs et ses fonctions sont exercés par le *First Commissioner of Works*, qui détient aussi le portefeuille de *Works and Planning*. Il a donc une double charge: celle de ministre et celle de *First Commissioner*; l'autorité compétente en ce qui a trait aux *Commissioners of Works* était donc le ministre de *Works and Planning*, dans ses fonctions de *First Commissioner*. La personne qui, en l'occurrence, a agi au nom du *First Commissioner*, fut l'*Assistant Secretary*. Il s'agit d'un très haut fonctionnaire; le Ministre lui avait confié le soin de

and it was to him that the Minister entrusted the work of looking after the particular matter and that high official directed his mind to the matter he was bound to direct it to so as to act properly under the regulations.

After quoting the passage from the *Carltona* case in the *Ahmad* case Jackett C.J. then continued to say at page 651:

It would be quite impossible for the deputy head of a large modern government department to give personal attention to all such matters, important as they may be to individuals concerned. That is why departmental administration is organized as it is and, in my view, there is a necessary implication, in the absence of something expressly or implicitly to the contrary, that ministers' powers, and deputy ministers' powers, are exercised on their behalf by their departmental organizations as long as they are of an administrative character.

The Court of Appeal which decided the *Carltona* case consisted of Lord Greene M.R., Goddard and du Parc L.J.J. One week earlier the Court so composed decided *Point of Ayr Collieries, Ltd. v. Lloyd-George* [1943] 2 All E.R. 546. When this matter came before the Court on an interlocutory appeal Lord Greene suggested that [at page 548]:

... in a case of such importance as this, signature by the Minister himself might appear to be more appropriate than signature by someone on the staff of the Ministry, however highly placed.

He added:

The obvious advantage of having matters of this high importance signed by the Minister is to take away any possibility of suggesting that he personally has not given attention to the case.

Lord Greene made it clear that was a suggestion only and was not intended as a ruling nor that under this particular regulation that it was not the view of the Court that signature by the Minister was necessary for its validity but he was careful to restrict this comment to the particular regulation and not others.

*Woollett v. Minister of Agriculture and Fisheries* [1955] 1 Q.B. 103 involved the composition of an agricultural land tribunal. Two members of such a tribunal "shall, for each reference to the tribunal, be appointed by the Minister". Two nominated members of such a tribunal, whose names were on selected panels, were asked to sit on the tribunal by a person who was a servant of the Minister and Secretary of the tribunal. The ques-

régler cette affaire et il y a concentré toute son attention de manière à agir correctement et en conformité des règlements.

Après avoir cité, dans l'affaire *Ahmad*, cet extrait de l'affaire *Carltona*, le juge en chef Jackett poursuit en ces termes (à la page 651):

Il serait tout à fait impossible au sous-chef d'un ministère important dans un gouvernement moderne de s'occuper personnellement de toutes les questions de ce genre, quelles qu'importantes qu'elles puissent être pour les personnes concernées. C'est la raison d'être de l'organisation ministérielle et, à mon avis, il en découle nécessairement, en l'absence d'indication contraire expresse ou implicite, que les pouvoirs des ministres et des sous-ministres, dans la mesure où ils revêtent un caractère administratif, sont exercés en leur nom par les instances de leur ministère.

Le banc de la Cour d'appel qui a jugé l'affaire *Carltona* était composé de lord Greene, Maître des rôles, et des lords juges Goddard et du Parc. Une semaine plus tôt, ces mêmes juges avaient été saisis, par voie d'appel interlocutoire, de l'affaire *Point of Ayr Collieries, Ltd. c. Lloyd-George* [1943] 2 All E.R. 546. Lord Greene y a exprimé [à la page 548] l'avis que:

[TRADUCTION] ... dans un cas de cette importance, la signature du Ministre paraît sans doute plus appropriée que celle d'un membre de son personnel, même de rang supérieur.

Il a ajouté:

[TRADUCTION] L'avantage évident que revêt la signature du Ministre pour des questions d'une aussi haute importance, c'est de réduire à néant toute insinuation qu'il n'a pas accordé une attention personnelle au cas considéré.

Lord Greene explique clairement qu'il ne s'agit là que d'un avis et que la Cour n'avait pas l'intention d'ériger en règle que, dans tous les cas y compris dans ceux visés par le règlement en cause, la signature du Ministre est indispensable pour qu'il y ait validité. Il a pris le plus grand soin de limiter au contexte la portée de ses commentaires.

L'affaire *Woollett c. Minister of Agriculture and Fisheries* [1955] 1 Q.B. 103 porte sur la composition d'un tribunal de terre agricole. Selon la loi applicable, [TRADUCTION] «pour chaque renvoi dont est saisi le tribunal, le Ministre doit inviter à siéger» deux membres de ce tribunal. En l'occurrence, c'est un fonctionnaire du Ministre, également secrétaire du tribunal, qui, après avoir consulté une liste de noms sélectionnés, a invité à

tion was whether this person acted as Secretary of the tribunal or servant of the Minister.

It was held by Lord Denning that the absence of any actual or professed authority to appoint on the Minister's behalf was a defect in the appointment. (That this defect was subsequently corrected by the Minister in accordance with a provision in the statute to do so does not detract from the statement that there must be "actual or professed authority" to act on behalf of the Minister.)

He said at page 121:

The absence of writing would no doubt only be an informality, but the absence of any actual or professed authority to appoint on behalf of the Minister was, I think, more than an informality. It was a defect which is fatal unless it is cured by the other provisions of the Act.

Lord Denning said earlier at page 120:

I am quite aware that the Act does not require any formalities, and that the Minister can act by any servant in his department, at any rate so long as the servant uses the magic words "I am directed by the Minister" to do it: see *Carltona Ld. v. Commissioners of Works*, and *Metropolitan Borough and Town Clerk of Lewisham v. Roberts*; but here not even those words were used, and in the absence of them the procedure was irregular, to say the least. There is some virtue in expecting a civil servant, when duly authorized, to use the words "I am directed by the Minister" and so forth: for that should bring home to him the significance of what he is doing and should make him realize that if he does anything wrong he will be implicating the Minister. The words may have some legal significance too. Suppose, for instance, that in this case Mr. Comins had written a letter of appointment professing to act on behalf of the Minister, then, even though he had no authority in fact to write the letter, the Minister could have ratified his action. Indeed, the statutory certificate would have amounted to a ratification, because the Minister could not have given the certificate except on the footing that the tribunal had been validly appointed. But ratification is not admissible in law unless the agent professed to act on behalf of the principal: see the notes to *Armory v. Delamirie* and *Keighley Maxsted & Co. v. Durant*. So here, without some words by Mr. Comins professing to act on behalf of the Minister, there was nothing capable of ratification.

Jenkins L.J. proffered the remark [at page 124]:

It is surprising that no document could be produced conferring on Smithies or on Comins the Minister's authority to appoint the nominated members of the tribunal.

With these considerations in mind it is expedient to review how this matter was dealt with by

siéger les deux membres. La question suivante s'est donc posée: cette personne a-t-elle agi en tant que secrétaire du tribunal ou en tant que fonctionnaire du Ministre?

Lord Denning a jugé que l'absence de toute autorisation expresse ou déclarée de procéder à une nomination au nom du Ministre entache cette nomination de nullité. (Le fait que le Ministre ait, par la suite, corrigé cette situation conformément à une disposition de la Loi n'enlève rien à l'affirmation qu'il doit y avoir une «autorisation expresse ou déclarée» pour agir au nom du Ministre.)

Il dit (à la page 121):

[TRADUCTION] L'absence d'un écrit n'est sans doute qu'un vice de forme, mais l'absence d'une autorisation expresse ou déclarée de procéder à une nomination au nom du Ministre est plus qu'un vice de forme; c'est un défaut irrévocable à moins qu'il ne puisse être corrigé en vertu des autres dispositions de la Loi.

Et, à la page 120:

[TRADUCTION] Je sais fort bien que la Loi n'exige aucune formalité et que le Ministre peut agir par l'entremise de n'importe quel fonctionnaire de son Ministère, du moins aussi longtemps que celui-ci utilise les mots magiques: «Le Ministre m'ordonne» de le faire (voir: *Carltona Ld. c. Commissioners of Works* et *Metropolitan Borough and Town Clerk of Lewisham c. Roberts*). Mais, en l'espèce, même ces mots n'ont pas été utilisés. La procédure est donc, par ce fait même, pour le moins irrégulière. Il y a un avantage certain à ce qu'un fonctionnaire, dûment autorisé, utilise les mots: «Le Ministre m'ordonne», car il se remémore ainsi l'importance de sa tâche et prend conscience que s'il commet une erreur, il engagera le Ministre. Ces termes peuvent revêtir aussi une signification légale. Supposons, par exemple, qu'en l'espèce, M. Comins ait écrit une lettre de nomination où il déclare agir au nom du Ministre; alors, même s'il n'a pas, en fait, l'autorisation d'écrire la lettre, le Ministre pourrait ratifier son acte. En vérité, le certificat statutaire équivaut à une ratification, car le Ministre ne pourrait pas le délivrer si le tribunal n'avait pas été valablement nommé. Mais la ratification n'est admissible en droit que si le mandataire déclare agir au nom du mandant: voir les observations afférentes à *Armory c. Delamirie* et à *Keighley Maxsted & Co. c. Durant*. Donc, en l'espèce, M. Comins n'ayant pas déclaré agir au nom du Ministre, aucune ratification n'a été possible.

Pour sa part, le lord juge Jenkins a fait la remarque suivante [à la page 124]:

[TRADUCTION] Il est surprenant que l'on ne puisse produire aucun document conférant à Smithies ou à Comins, l'autorisation du Ministre de désigner les membres du tribunal qu'ils ont effectivement désignés.

En tenant compte de ces considérations, j'estime utile d'examiner le traitement que les employés du

employees of the Department of Supply and Services.

It will be recalled that by virtue of the *Financial Administration Act* the Treasury Board is authorized to exercise the powers under the *Public Service Superannuation Act*.

By Order in Council, P.C. 1969-655 dated March 31, 1969 the Minister of Supply and Services was authorized "to provide all the administrative services that are necessary in relation to the employee benefit plans and superannuation" including the *Public Service Superannuation Act*. It is the administrative services that are to be so provided. It would seem to follow that whatever action remains to be done by the Treasury Board would not be administrative.

This department has a Superannuation Division presided over by a director. Further down the line is a Processing Section presided over by a chief. This section is divided into units each of which is presided over by a manager.

There is also an Advisory Services Section consisting of advisory service staff officers presided over by a chief.

The names are indicative of the functions.

When the contributor, Mr. Mancuso, died on January 8, 1974, and his widow advised of her version of her status and staked her claim to superannuation benefits on January 10, 1974, the administrative process was set in motion.

The personnel branch of the National Film Board wrote the Superannuation Division on January 15, 1974.

On February 4, 1974 a unit manager wrote the Film Board a very comprehensive and explicit letter advising of the material the unit would require to process the claim. (Exhibit P-12.)

It was pointed out that it is specifically provided in the statute that on the death of a contributor the benefits are paid to the widow except when the

ministère des Approvisionnements et Services ont réservé à l'affaire qui nous occupe.

Il convient de rappeler ici qu'en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le Conseil du Trésor est autorisé à exercer les pouvoirs que lui confère la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

Par décret du conseil, C.P. 1969-655, en date du 31 mars 1969, le ministre des Approvisionnements et Services a été autorisé [TRADUCTION] «à fournir tous les services administratifs utiles en matière de régimes et de pensions de retraite des employés», notamment ceux qui dérivent de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*. Ce sont les services administratifs qui doivent être ainsi fournis. Il semble s'ensuivre que les tâches restantes incombant au Conseil du Trésor ne seraient pas de nature administrative.

On trouve au ministère des Approvisionnements et Services une Division des pensions de retraite qui a à sa tête un directeur, ainsi qu'une Section du traitement des pensions de retraite dirigée par un chef. Cette section est divisée en sous-sections, qui sont dirigées chacune par un chef de sous-section.

On y trouve également une Section de services consultatifs, qui comprend des agents du personnel des services consultatifs groupés sous la direction d'un chef.

Ces noms sont révélateurs des fonctions.

Lorsque, après le décès de M. Mancuso survenu le 8 janvier 1974, sa veuve a, le 10 janvier 1974, notifié sa version de sa situation familiale et fait valoir son droit aux prestations de pension de retraite, elle a déclenché le processus administratif.

Le 15 janvier 1974, la Direction du personnel de l'Office national du film a écrit à la Division des pensions de retraite.

Le 4 février 1974, un chef de sous-section a écrit à l'Office national du film une lettre très détaillée lui indiquant les documents dont la sous-section avait besoin pour traiter la réclamation (pièce P-12).

La lettre soulignait en outre que la Loi prévoit expressément, au décès d'un contributeur, le versement des prestations à la veuve, sauf dans les

circumstances outlined in section 13(5) exist. It was stated in the widow's letter dated January 10, 1974 that she was living separate and apart from her husband for many years.

The Film Board was therefore requested to obtain from the legal widow nine enumerated documents all of which are obviously essential to process the claim.

The two items which have a particular bearing on this present matter are Item 2 which reads:

Two sworn statements by disinterested persons of some standing in the community who are aware of the facts leading to and surrounding the widow's sworn statement and reflecting her moral conduct since the separation.

and Item 9, the last will and testament of the contributor.

I am reasonably certain that the Film Board would have forwarded to the Department the document dated October 22, 1970 completed by Mr. Mancuso directing that "any and all benefits and proceeds . . . arising out of my public service, including all Superannuation and Death Benefits, are to be paid to my estate and apportioned in accordance with my will" even though he was married but because he was living apart from his wife for sixteen years.

If this were not so then by letter dated July 30, 1974 the solicitor for the estate forwarded a copy of the letters probate dated April 4, 1974 to which was annexed the death certificate and the direction of the contributor dated October 22, 1970 and the solicitor also enclosed an affidavit of A. A. Keyes which was in essence an affidavit to the execution of the document dated October 22, 1970 by Mr. Mancuso.

In the letter dated February 4, 1974 to the National Film Board requesting the material upon which to process the claims for benefit mention was also made of claim by a common law widow and the requisite material to support her claim. This claim was subsequently abandoned.

On August 14, 1974 a unit manager of the Department wrote the solicitor for the estate, perhaps in response to the solicitor's letter dated July

circumstances prévues par l'article 13(5). Dans sa lettre du 10 janvier 1974, la veuve a déclaré qu'elle vivait séparée de son mari depuis de nombreuses années.

<sup>a</sup> L'Office national du film a donc demandé à la veuve légale de lui fournir les neuf documents énumérés qui, de toute évidence, étaient indispensables pour traiter la réclamation.

<sup>b</sup> Les deux qui, en l'espèce, ont une incidence particulière sont le deuxième, qui se lit ainsi:

[TRADUCTION] Deux déclarations sous serment émanant de personnes désintéressées d'un certain rang social, qui connaissent les faits ayant conduit à la déclaration sous serment de la veuve et indiquant son comportement moral depuis la séparation.

et le neuvième, c'est-à-dire le testament du contributeur.

<sup>d</sup> J'ai toutes les raisons de croire que l'Office national du film a envoyé au Ministère le document du 22 octobre 1970 rédigé par M. Mancuso ordonnant que [TRADUCTION] «toutes les prestations et produits . . . dérivant de mes années de service dans la Fonction publique, et notamment toutes les prestations de décès et de pension de retraite, doivent être versés à ma succession et répartis conformément à mon testament,» et ce, bien que marié mais vivant séparé de son épouse depuis seize ans.

<sup>e</sup> Si l'Office ne l'a pas fait, l'avocat de la succession a envoyé, par lettre en date du 30 juillet 1974, une copie de l'homologation des lettres d'administration en date du 4 avril 1974, à laquelle il a joint le certificat de décès et les instructions du contributeur datées du 22 octobre 1970, ainsi qu'un affidavit de A. A. Keyes, qui est, en fait, un affidavit d'exécution de ces instructions.

<sup>h</sup> La lettre du 4 février 1974 adressée à l'Office national du film, demandant les documents nécessaires au traitement de la réclamation, fait aussi mention d'une autre réclamation émanant d'une concubine veuve et des documents requis pour appuyer sa réclamation. Toutefois, celle-ci fut par la suite abandonnée.

<sup>i</sup> Le 14 août 1974, un chef de sous-section du Ministère a écrit à l'avocat de la succession, peut-être en réponse à une lettre que ce dernier lui avait

30, 1974 advising that "an allowance for the widow has not been established as yet" but no representations were invited from the solicitor.

On September 13, 1974 the solicitor for the estate again wrote to the Department again referring to the disposition of the superannuation and death benefits by the deceased contributor and the affidavit of execution of the document so directing by Mr. Keyes. A further copy of such material was enclosed.

On October 8, 1974 the unit manager wrote the solicitors for the estate advising that benefits under the *Public Service Superannuation Act* would be paid to Mrs. Frances Mancuso, as the legal widow of Anthony Mancuso.

On October 10, 1974 the solicitor replied to this letter that steps were being taken to have this matter litigated and meanwhile requested that no payment be made to the widow until the matter had been determined in a court of law.

On October 18, 1974, M. R. Hagglund, Advisory Services, responded to the solicitor's letter dated October 10, 1974. He refused to withhold payment of benefits to Mrs. Frances Mancuso as had been requested by the solicitor. He referred to and quoted section 13(5) of the Act and said that "after investigation it has been determine [sic] that no direction to deem Mrs. Mancuso to have predeceased her husband will be made" and that payment of all superannuation and death benefits would be made forthwith to Mrs. Mancuso.

The solicitor for the estate replied by letter dated October 24, 1974 indicating that he was aware of section 13(5) and his consideration of that section and its implications prompted his letter of October 10, 1974 and that the request to withhold payment had been made in view of the fact that the matter was to be litigated. The letter went on to indicate that a statement of claim would issue shortly.

A statement of claim was filed on January 24, 1975 and was served on the Deputy Attorney General of Canada on January 27, 1975.

A statement of defence was filed on February 21, 1975.

adressée le 30 juillet 1974, pour l'aviser [TRADUCTION] «que jusqu'ici aucune allocation à la veuve n'avait été fixée», mais sans l'inviter à présenter des observations.

Le 13 septembre 1974, l'avocat de la succession a récrit au Ministère en se référant à nouveau à la distribution des prestations de décès et de pension de retraite, selon les modalités prévues par le contributeur défunt, et à l'affidavit d'exécution afférent au document constatant ces modalités, signé par M. Keyes. Il a joint à sa lettre une autre copie de ces documents.

Le 8 octobre 1974, le chef de la sous-section a écrit à l'avocat pour l'informer que les prestations au titre de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* seraient versées à M<sup>me</sup> Frances Mancuso, en sa qualité de veuve légale d'Anthony Mancuso.

Le 10 octobre 1974, l'avocat a répondu qu'il avait pris des dispositions pour que l'affaire soit portée devant une cour de justice et a demandé de surseoir au paiement des prestations jusqu'à la décision judiciaire.

Le 18 octobre 1974, M. R. Hagglund, des Services consultatifs, a répondu à cette dernière lettre de l'avocat, lui indiquant qu'il refusait de surseoir au paiement des prestations à M<sup>me</sup> Frances Mancuso, comme il le demandait. Il s'est référé à l'article 13(5) de la Loi et a écrit: [TRADUCTION] «après enquête, il a été décidé qu'aucune directive ne serait donnée selon laquelle M<sup>me</sup> Mancuso devrait être réputée décédée avant son mari» et que toutes les prestations de décès et de pension de retraite lui seraient versées immédiatement.

Dans une lettre datée du 24 octobre 1974, l'avocat a répondu qu'il connaissait fort bien l'article 13(5), qu'il s'était inspiré de son libellé et de ses incidences pour rédiger sa lettre du 10 octobre 1974 et qu'il avait demandé de surseoir aux paiements parce que l'affaire allait être portée en justice. Il indiquait également qu'une déclaration serait déposée sous peu.

Ladite déclaration a été déposée le 24 janvier 1975 et signifiée au sous-procureur général du Canada, le 27 janvier 1975.

Un exposé de défense a été déposé le 21 février 1975.

In the meantime the Department on January 3, 1975 informed the solicitor for the estate that following his letter of October 24, 1974 payment to Mrs. Mancuso had been held for about two months but since no further word had been received from him payment was being authorized to Mrs. Mancuso forthwith. A requisition for a cheque in the amount of \$7,500 payable to Mrs. Frances A. Mancuso was made on January 27, 1975 the date upon which the statement of claim was filed in the Registry. That cheque issued and was given to Mrs. Mancuso who negotiated it.

However by an undated memorandum (Exhibit P-9) signed by R. Hagglund, Advisory Services, and addressed to Miss L. Gendron, this was said:

In view of the evidence on file, I am satisfied that submission of this case to the Treasury Board for consideration under Section 13(5) would not be warranted. Please proceed with authorization of the relevant benefits to Mrs. Mancuso. The lawyer for Mr. Mancuso's estate should also be advised of this decision.

This memorandum must have been written prior to October 8, 1974 because it was the inspiration and the authorization of the letter dated October 8, 1974 written by N. Austin, Unit Manager, to the solicitor for the estate stating that benefits would be paid to Mrs. Frances Mancuso as the legal widow of Anthony Mancuso.

Mr. Hagglund was called as a witness. He testified that this matter was referred to him for advice by the Processing Section. He directed the Processing Section to obtain additional evidence by way of affidavit in corroboration of the widow's allegations.

These affidavits were produced in evidence.

The letter dated February 4, 1974 (Exhibit P-12) written to the National Film Board requesting documentation was clear and explicit. It asked for two sworn statements by disinterested persons of some standing in the community who were aware of the facts leading to and surrounding the separation. I was not made aware of such evidence being produced to the Department. All that was provided was evidence by way of affidavit that the widow had lived an exemplary life after separation from her husband in 1955. There was no evidence of which I was made aware by two sworn statements of the facts leading to or surrounding the

Dans l'intervalle, le 3 janvier 1975, le Ministère a informé l'avocat qu'à la suite de sa lettre du 24 octobre 1974, les paiements à M<sup>me</sup> Mancuso avaient été différés pendant environ deux mois, mais que vu le silence de ce dernier depuis lors, ces paiements seraient immédiatement faits à M<sup>me</sup> Mancuso. Une demande visant à faire établir un chèque d'un montant de \$7,500 payable à M<sup>me</sup> Frances A. Mancuso a été présentée le 27 janvier 1975, date du dépôt de la déclaration au greffe. Le chèque a ensuite été remis à M<sup>me</sup> Mancuso qui l'a encaissé.

Toutefois, une note de service non datée (pièce P-9) signée par M. Hagglund des Services consultatifs, et adressée à M<sup>me</sup> L. Gendron, donne les indications suivantes:

[TRADUCTION] Au vu de la preuve versée au dossier, je suis convaincu que la présentation de ce cas au Conseil du Trésor pour examen en vertu de l'article 13(5) ne se justifie pas. Veuillez donner suite à l'autorisation de verser lesdites prestations à M<sup>me</sup> Mancuso. L'avocat de la succession de M. Mancuso doit aussi être avisé de cette décision.

Cette note de service doit avoir été écrite avant le 8 octobre 1974 parce qu'elle a inspiré la lettre que M. N. Austin, chef de sous-section, a écrite à l'avocat de la succession pour l'informer que des prestations seraient versées à M<sup>me</sup> Frances Mancuso en sa qualité de veuve légale d'Anthony Mancuso.

M. Hagglund a été cité comme témoin. Il a déclaré que la Section du traitement des pensions de retraite lui a renvoyé cette affaire pour avis. Il a alors invité cette dernière à compléter la preuve par voie d'affidavits corroborant les allégations de la veuve.

Ces affidavits ont été produits en preuve.

La lettre du 4 février 1974 (pièce P-12) écrite à l'Office national du film pour réclamer certains documents est fort claire. Elle demandait deux déclarations sous serment émanant de personnes désintéressées et occupant un certain rang social, qui connaissaient les faits ayant conduit à la séparation ou l'ayant entourée. Je ne sais pas si cette preuve a été fournie au Ministère. Tout ce que j'ai devant moi, c'est la preuve par voie d'affidavit que la veuve a mené une vie exemplaire après s'être séparée de son mari en 1955. Je n'ai été saisi d'aucune preuve provenant de deux déclarations sous serment relatives aux faits ayant conduit à la

separation. I assume that there were none otherwise they would have been produced because there was a great deal of production.

Neither do I think that the widow made a sworn statement, at least no such statement was produced. All that was produced was her letter dated January 10, 1974 laying claim to superannuation and death benefits accruing on the death of her husband. She acknowledged their lengthy separation which she attributed "mostly to her husband's cruelty".

Certainly Mr. Hagglund did not request any representations or evidence from the solicitor for the estate as to what might be said on the husband's side of the matter.

In my view whatever evidence which had been gathered was incomplete.

Whatever evidence that may have been gathered was satisfactory to Mr. Hagglund because in his memorandum he said, that in view of the evidence on file he was satisfied that there was no evidence from which it could appear to the Treasury Board that the widow was disentitled to separate maintenance.

Mr. Hagglund testified that he made no decision. That was an exercise in semantics on his part. It is clear from his memorandum that he was satisfied that the case should not be referred to the Treasury Board for decision. That was a decision made by him. By his initial decision he made the decision for the Treasury Board that there was no question to be decided under section 13(5) of the Act and by making this initial decision for the Treasury Board and by his decision not to refer the matter to the Treasury Board for its decision he effectively precluded the Treasury Board from deciding whether to deem or not to deem the wife to have predeceased her husband.

He decided that the benefits should be paid to Mrs. Mancuso and he instructed the Unit Manager to advise the solicitor for the estate of "this decision", i.e., the decision made by Mr. Hagglund.

séparation ou l'ayant entourée. Par conséquent, je me dois de présumer que ces déclarations n'ont jamais été fournies au Ministère, autrement elles auraient été produites devant cette Cour car la production de pièces est abondante.

Je ne pense pas non plus que la veuve ait fait une déclaration sous serment; tout au moins, aucune n'a été produite. Le seul document produit est sa lettre du 10 janvier 1974, par laquelle elle réclame, suite au décès de son mari, le versement des prestations de décès et de pension de retraite. Elle y reconnaît leur longue séparation qu'elle attribue [TRADUCTION] «principalement à la cruauté de mon mari.»

De toute évidence, M. Hagglund n'a demandé à l'avocat de la succession ni observation ni témoignage à l'appui de ce que l'on pourrait appeler la cause du mari.

A mon avis, la preuve recueillie était incomplète.

Elle n'en a pas moins satisfait M. Hagglund puisqu'il a dit dans son mémoire qu'au vu de la preuve versée au dossier, il était convaincu qu'elle n'était pas de nature à inciter le Conseil du Trésor à déclarer la veuve comme ayant été privée de tout droit à une pension alimentaire.

M. Hagglund a déclaré dans sa déposition n'avoir pris aucune décision, ce qui est jouer sur les mots. Il ressort nettement de sa note de service qu'il était convaincu que la cause ne devait pas être renvoyée au Conseil du Trésor pour décision. La décision, c'est lui qui l'a prise; et, en la prenant, il a décidé à la place du Conseil du Trésor qu'il n'y avait rien à trancher au titre de l'article 13(5) de la Loi. En prenant cette décision initiale à la place du Conseil du Trésor, au lieu de lui renvoyer l'affaire, il l'a effectivement empêché de décider si la veuve devait être ou non réputée décédée avant son mari.

Il a décidé que les prestations devaient être versées à M<sup>me</sup> Mancuso et il a enjoint au chef de la sous-section d'informer l'avocat de la succession de «cette décision», c'est-à-dire de la décision prise par M. Hagglund.

In view of the principles to which I have referred, that is that in general a decision must be made only by the person or body to whom it is committed in the absence of an express or implicit authorization to delegate that responsibility, that there must be an actual or professed authority to act on behalf of the person or body the absence of which is a fatal defect, that normally a document is in existence conferring the authority on a servant to act, and the admonition of Lord Denning that while a minister can act by a servant in his department "at any rate so long as the servant uses the magic words 'I am directed by the Minister' to do it" I was particularly anxious that Mr. Hagglund should indicate in his testimony under what authorization he professed to act as he did.

At the adjournment of the trial on one afternoon to be resumed the next morning Mr. Hagglund was testifying. Therefore I specifically asked that Mr. Hagglund be prepared when he resumed his testimony to indicate by what authorization he purported to act on behalf of the Treasury Board.

This he did the next ensuing morning. He professed in evidence a memorandum dated August 30, 1966 from H. D. Clark to C. E. Caron. Mr. Clark was an officer of the Treasury Board knowledgeable in pension matters. Mr. Caron, to whom the memorandum was addressed in response to an inquiry from him, was a public servant in a department of Government charged with the administration of the *Public Service Superannuation Act* and who subsequently continued those duties in the Department of Supply and Services when that Department was created under the *Government Organization Act, 1969*, S.C. 1968-69, c. 28, and when, by Order in Council dated March 31, 1969, all administrative services in relation to the *Public Service Superannuation Act* were to be provided by the Minister of Supply and Services.

While this document antedates the creation of the Department of Supply and Services, I accept it as the exposition by the Treasury Board through its hierarchy as to how these particular matters are to be processed and filtered up to the Secretary of the Treasury Board and in all likelihood through him to the agenda of the Treasury Board in meet-

Il ressort des principes que j'ai exposés qu'en général, une décision doit être prise par la personne ou l'organisme investi du pouvoir de la prendre; qu'en l'absence d'une autorisation expresse ou tacite de déléguer cette responsabilité, il doit y avoir une autorisation expresse ou déclarée d'agir au nom de ladite personne ou dudit organisme, sans quoi il y a un défaut irrévocable; qu'il existe normalement un document qui confère à un fonctionnaire l'autorisation d'agir au nom du Ministre. Vu les propos tenus en réprimande par lord Denning selon lesquels un ministre peut agir par l'entremise de l'un de ses fonctionnaires [TRANSDUCTION] «du moins aussi longtemps que celui-ci utilise les mots magiques: 'Le Ministre m'ordonne' de le faire», j'aurais souhaité que M. Hagglund indique dans sa déposition sur quelle autorisation il s'était fondé pour agir comme il l'a fait.

L'audience a été ajournée un après-midi pour reprendre le matin suivant avec la déposition de M. Hagglund. J'ai donc insisté pour que celui-ci soit alors prêt à nous indiquer sur quelle autorisation il prétend s'être fondé pour agir au nom du Conseil du Trésor.

C'est ce qu'il a fait le matin suivant. Il a produit en preuve une note de service en date du 30 août 1966, adressée par H. D. Clark à C. E. Caron. M. Clark est un fonctionnaire du Conseil du Trésor bien informé en matière de pensions. M. Caron, à qui la note de service est adressée en réponse à sa demande de renseignements, était autrefois un fonctionnaire d'un ministère chargé d'appliquer la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, qui a par la suite continué à exercer ses fonctions au sein du ministère des Approvisionnements et Services lors de sa création en vertu de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1968-69, c. 28, et lorsque, par décret du conseil en date du 31 mars 1969, la fourniture de tous les services administratifs relatifs à la *Loi sur la pension de la Fonction publique* a été confiée au ministre des Approvisionnements et Services.

Bien que cette note de service soit antérieure à la création dudit Ministère, je l'accepte à titre d'exposé donné par le Conseil du Trésor par la voie de sa hiérarchie administrative, de la filière que les affaires de ce genre doivent suivre au sein du Conseil pour être filtrées jusqu'à son Secrétaire et ensuite, vraisemblablement par l'intermédiaire de

ing again in all likelihood with a summary of the matter and his recommendation as to the disposition of the matter by the Board.

It was proffered as the authorizing instrument on behalf of the Treasury Board and as intimated I accept it as such. No other instrument was forthcoming.

The memorandum is entitled "Cases under section 12(4) and 12(5) under the *Public Service Superannuation Act*". When this memorandum was written on August 30, 1966 sections 13(4) and 13(5) of the present Act were sections 12(4) and 12(5) of the predecessor Act. The sections are identical in their terms only the numbering of the sections differ.

The body of this memorandum is reproduced in its entirety because it was under this instrument and in accordance with the directions therein that Mr. Hagglund purported to act.

I would like to make the following comments as a result of your memorandum of August 9, 1966 on this subject.

I would agree that there would be no need to submit the following types of cases for ministerial decision:

(1) cases of separation where no common law is involved and where the wife has obviously not lived in circumstances that would have disentitled her to an order for separate maintenance;

(2) cases of separation where the wife has obviously not lived in circumstances that would have disentitled her to an order for separate maintenance and where a common law claimant under section 12(4) clearly does not meet the requirements of 12(4).

In view of the possibility of appeals to the Treasury Board, it would seem that any decision to deny a claim which, on the face of it, appears to fit the conditions described in either 12(4) or 12(5) should be reached by Mr. Bryce, on the Minister's behalf, rather than by your Branch. In other words, all cases where either section 12(4) or 12(5) might well be applied should be submitted for ministerial decision, at least until we gain some experience with the appeal provisions.

It thus follows that certain types of cases where decisions were previously reached by your Branch without referral to Treasury Board should now be submitted to this Division for submission to Mr. Bryce. A good illustration of this is the Harrison case (P.F. 364.665) where both the legal widow and the common-law wife appear to have a strong case. No matter what decision is reached in this case, and even though the eventual outcome might be not to apply either section 12(4) and 12(5), it can be easily foreseen that the person whose claim is denied would appeal.

ce dernier, pour être versées à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil, accompagnées d'un résumé et des recommandations du Secrétaire concernant leur règlement par le Conseil.

<sup>a</sup> Cette note a été déposée en tant que document autorisant à agir au nom du Conseil du Trésor et, comme je l'ai déjà dit, je l'accepte comme tel. Aucun autre document n'a été produit.

<sup>b</sup> La note de service est intitulée [TRADUCTION] «Cas régis par les articles 12(4) et 12(5) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*». Quand cette note de service a été écrite le 30 août 1966, <sup>c</sup> les articles 13(4) et 13(5) de la présente Loi étaient les articles 12(4) et 12(5) de la précédente Loi. Leur libellé est identique; seule leur numérotation diffère.

<sup>d</sup> Je reproduis intégralement le texte de cette note de service car c'est sur les instructions qu'elle contient que M. Hagglund s'est fondé pour agir.

<sup>e</sup> [TRADUCTION] En réponse à votre note de service du 9 août 1966, j'aimerais faire les commentaires suivants.

Je suis d'accord qu'il n'est pas nécessaire de soumettre à la décision ministérielle les cas suivants:

(1) les cas de séparation où il n'y a pas de concubine et où l'épouse n'a pas vécu manifestement dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire;

(2) les cas de séparation où l'épouse manifestement n'a pas vécu dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire et où une concubine présente une réclamation en vertu de l'article 12(4), mais ne satisfait pas aux conditions qu'il requiert.

<sup>g</sup> Étant donné la possibilité d'appel au Conseil du Trésor, il semble que toute décision de rejeter une réclamation qui, à première vue, remplit les conditions des articles 12(4) ou 12(5) doive être prise par M. Bryce au nom du Ministre, plutôt que par votre Direction. En d'autres termes, tous les cas auxquels les articles 12(4) ou 12(5) peuvent fort bien s'appliquer, doivent faire l'objet d'une décision ministérielle, au moins jusqu'à ce que nous ayons acquis une certaine expérience au niveau de l'application des dispositions en matière d'appel.

<sup>i</sup> Il s'ensuit donc que certains cas pour lesquels votre Direction prenait auparavant des décisions sans les renvoyer au Conseil du Trésor, doivent maintenant être soumis à cette Division aux fins de présentation à M. Bryce. Un bon exemple à cet égard est l'affaire Harrison (P.F. 364.665) où les revendications tant de la veuve légale que de la concubine semblent être bien fondées. Peu importe la décision qui sera prise, même si elle ne prévoit l'application ni de l'article 12(4) ni de l'article 12(5), il est facile de prédire que la personne dont la réclamation sera rejetée, interjettera appel.

Clearly the direction in this memorandum is that when a claim appears to fit the conditions described in section 13(5) a decision should not be made by the Branch but should be referred to the Secretary of the Treasury Board for ministerial decision.

The circumstances of this matter are those described in section 13(5). There is no question that there is a dispute between rival claimants and that the matter would result in litigation.

Knowing this Mr. Hagglund nevertheless denied the plaintiff's claim and directed an award of the benefits to the widow by decisions made by him on his own initiative without reference to the Treasury Board. No such authority was vested in him. His action in this respect was, in my view, a dereliction of his duty.

Despite the circumstances that a Minister can act by a servant in his department there are certain statutory decisions which are administrative in nature which have been held to be required to be made by the person to whom authority has been conferred and that such decisions must be made on a judicial or quasi-judicial basis. A source of much jurisprudence in this respect was the town and country planning legislation in the United Kingdom following the second world war. Basically the legislation provided for a scheme for a new development originating with the Minister or local authority. When such a development was in contemplation the statute required that a public local inquiry be held and a report made by the officer who held that inquiry.

In *Franklin v. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87 Lord Thankerton said that since the Minister's functions with respect to new towns were administrative predicated upon policy, accordingly bias could not be attributed to the Minister even though the plan originated with him and his mind might be foreclosed to objections made to the plan. The object of the local inquiry was to inform the Minister's mind and not to consider any issue between himself and objectors to the plan. Lord Thankerton said at page 103 that the sole question was whether or not the Minister had discharged his duty to have "genuinely con-

De toute évidence, la directive énoncée dans cette note de service dispose que lorsqu'une réclamation s'inscrit dans les conditions de l'article 13(5), la Direction n'est pas autorisée à trancher mais doit plutôt renvoyer l'affaire au Secrétaire du Conseil du Trésor en vue d'une décision ministérielle.

Les circonstances de l'espèce s'inscrivent dans le cadre de l'article 13(5). Il n'y a aucun doute quant à l'existence d'un conflit entre des réclamants rivaux, qui risque de dégénérer en une action en justice.

Bien qu'il sût cela, M. Hagglund n'en a pas moins rejeté la réclamation du demandeur et adjugé les prestations à la veuve et ce, de sa propre initiative, sans en référer au Conseil du Trésor. Cet acte constitue, à mon sens, un manquement à ses obligations.

En dépit des circonstances où le Ministre peut agir par l'entremise de l'un de ses fonctionnaires, il existe certaines décisions statutaires, de caractère administratif, qui ont été jugées comme devant être prises, sur une base judiciaire ou quasi judiciaire, par la personne investie du pouvoir de les prendre. A cet égard, la législation afférente à la planification des villes et des villages au Royaume-Uni après la seconde guerre mondiale, fournit une jurisprudence abondante. Fondamentalement, elle prévoyait que le plan du nouvel aménagement devait émaner du Ministre ou des autorités locales. Au moment de projeter un tel aménagement, la Loi requérait la tenue d'une enquête locale publique et la rédaction d'un rapport par le fonctionnaire qui en était chargé.

Dans *Franklin c. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87, lord Thankerton dit que puisque les fonctions du Ministre relatives à l'aménagement de nouvelles villes sont administratives et fondées sur une politique établie, on ne peut pas l'accuser de partialité, bien qu'il soit l'auteur du plan et enclin peut-être à rejeter les objections soulevées à l'égard de ce dernier. L'enquête locale a pour objet d'informer le Ministre et non pas d'examiner les points litigieux qui surgissent entre lui et ceux qui présentent des objections à son plan. Lord Thankerton dit, à la page 103, que la seule question importante c'est de savoir si le Ministre

sidered the objections and the report, as directed by the Act.”

Lord Thankerton accepts that the consideration to the report must be personally done by the Minister. Therefore it would follow that the conferment of responsibility for this Act upon a minor departmental official would invalidate the performance of the Act. The ultimate decision and genuine consideration of the report must be that of the Minister.

Thus, while there is no general rule that ministers or deputy ministers when discharging functions of an administrative or judicial character must direct their own minds to the cases before them nevertheless it has been held that some matters are so important that the ministers or deputy ministers must address themselves to these matters personally.

The author of the memorandum dated August 30, 1966 (Exhibit P-13) under which Mr. Hagglund purported to act recognized that principle. By virtue of Order in Council, P.C. 1969-655, the Department of Supply and Services was charged with the provision of “all the administrative services” necessary in relation to the *Public Service Superannuation Act*. The memorandum did not relieve the Departmental staff of the obligation to gather information and documentation relative to processing pension entitlement but it did direct that when such was done and it was apparent that section 13(5) might well be applied then the matter should be submitted for ministerial decision. There was a reference in the memorandum to the possible establishment of some form of appeal procedure but in response to a question by myself I was informed that no appeal procedure was ever implemented and thus the memorandum stood and still stands effective without reference to appeals.

When a decision is required by a statute to be made, certain of these statutory decisions are required to be made on a judicial or quasi-judicial basis even though the matter may be administrative in nature. Paramount among decisions of this kind are those affecting or creating civil rights or liabilities such as pension rights.

In *Mantha v. City of Montreal* [1939] S.C.R. 458 a fireman applied by letter for superannuation

s’est bien acquitté de son devoir [TRADUCTION] «d’examiner sérieusement les objections et le rapport, comme la Loi l’ordonne.»

Lord Thankerton admet qu’il incombe au Ministre d’examiner personnellement le rapport. Par conséquent, il s’ensuit que le transfert de cette responsabilité à un fonctionnaire inférieur invalide l’acte. La décision finale et l’examen approfondi du rapport font partie des attributions du Ministre.

Ainsi, bien qu’il n’existe aucune règle générale disposant que les ministres ou les sous-ministres, dans l’exercice de leurs fonctions administratives ou judiciaires, doivent se consacrer aux cas qui leur sont soumis, il a toutefois été jugé que certaines questions sont si importantes qu’ils doivent les régler personnellement.

L’auteur de la note de service du 30 août 1966 (pièce P-13), sur laquelle M. Hagglund s’est fondé pour agir, reconnaît ce principe. En vertu du décret du conseil C.P. 1969-655, le ministère des Approvisionnements et Services est chargé de fournir «tous les services administratifs» utiles que requiert la *Loi sur la pension de la Fonction publique*. La note ne dispense pas le personnel du Ministère de l’obligation de recueillir l’information et la documentation nécessaire au traitement de la réclamation, mais elle ordonne que lorsque cela a été fait et qu’il est manifeste que l’article 13(5) pourrait être appliqué, la question doit alors être soumise à la décision du Ministre. La note fait allusion à la possibilité d’établir une certaine procédure d’appel mais, en réponse à une question que j’ai posée, on m’a informé que cette possibilité ne s’était jamais matérialisée. La note de service demeure donc valable sans référence aux possibilités d’appel.

Quand une décision doit être prise en application d’une loi, elle doit parfois l’être sur une base judiciaire ou quasi judiciaire, même si l’affaire a un caractère administratif. Parmi les décisions de ce genre, soulignons l’importance de celles qui créent ou modifient des responsabilités ou des droits civils comme le droit à une pension.

Dans *Mantha c. La ville de Montréal* [1939] R.C.S. 458, un pompier avait sollicité par lettre,

under a by-law on the ground of incapacity by reason of ill health. Municipal doctors examined the applicant and found him fit to discharge his duties. Under section 11 of the by-law it “devolve[d] upon the Executive Committee to decide, in each case, whether any civic employee is eligible for superannuation and pension”. The fireman’s application was rejected. His letter was treated as a letter of resignation. He was not informed for months that his application for pension was rejected nor of the doctors’ report that he was fit for duty.

Duff C.J. had this to say at pages 466-467:

It is clear, as already observed, that everybody understood he was applying for superannuation under the by-law on the ground of incapacity by reason of ill health and the officials of the Corporation must have realized, if they gave the matter the slightest attention, that it was their duty at once to inform him that his application for superannuation had been rejected. In giving effect to the application as a simple resignation and keeping him in ignorance of the report of the doctors that he was fit for duty and of the decision of the Executive Committee, they were either deceiving him deliberately or acting with gross inattention to their plain duty.

One thing is plain: the appellant not having been informed of the nature of the report of the doctors was given no opportunity of answering that report before the Executive Committee had reached their decision.

It is obvious, of course, that in these circumstances there was no inquiry of the character contemplated by section 11. The duty of an administrative body charged with an inquiry into facts the results of which is to affect the civil rights of parties has been stated many times. It will be sufficient to refer to the language of Lord Loreburn in *Board of Education v. Rice* ([1911] A.C. 179 at 182):

I need not add that \*\*\* they must act in good faith and fairly listen to both sides. \*\*\* They can obtain information in any way they think best always giving a fair opportunity to those who are parties to the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.

The type of inquiry contemplated was judicial or quasi-judicial.

*Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40 has in effect, obliterated the distinction between those who perform ministerial acts and those who perform judicial acts, and proclaimed a duty to act fairly applicable to the former as to the latter.

aux termes d’un règlement municipal, une pension de retraite, pour cause d’incapacité résultant d’une maladie. Les médecins municipaux l’ont examiné et l’ont jugé capable de s’acquitter de ses fonctions.

a En vertu de l’article 11 du règlement, [TRADUCTION] «le pouvoir de décider, dans chaque cas, si un employé municipal est admissible à la pension de retraite, est délégué au Comité exécutif». La demande du pompier a été rejetée et sa lettre considérée comme une lettre de démission. Pendant des mois, on ne l’a pas informé du rejet de sa demande de pension ni du contenu du rapport médical favorable à son maintien en fonctions.

c Aux pages 466 et 467, le juge en chef Duff déclare:

[TRADUCTION] Il est clair, comme je l’ai déjà fait remarquer, que tout le monde a compris qu’il sollicitait une pension de retraite en vertu du règlement, au motif d’incapacité pour cause de maladie. Les fonctionnaires de la Corporation auraient dû réaliser, s’ils avaient accordé à l’affaire la moindre attention, qu’ils avaient l’obligation de l’informer sur-le-champ du rejet de sa demande de pension de retraite. En traitant celle-ci comme une simple démission et en le gardant dans l’ignorance du rapport des médecins et de la décision du Comité exécutif, ils l’ont trompé délibérément ou ont fait preuve d’une inattention grossière dans l’exercice de leurs fonctions.

Une chose est claire: puisque l’appelant n’a pas été informé du rapport des médecins, il n’a pas eu l’occasion d’y répondre avant que le Comité exécutif prenne sa décision.

f Il est évident que, dans ces circonstances, il n’y a pas eu le genre d’enquête que prévoit l’article 11. Les obligations d’un organisme administratif chargé d’une enquête, dont les résultats sont susceptibles de porter atteinte aux droits civils des parties, ont été énoncées à maintes reprises. Il suffit de se référer aux commentaires de lord Loreburn dans *Board of Education c. Rice* ([1911] A.C. 179, à la page 182):

Point n’est besoin d’ajouter [que] . . . le Board doit agir de bonne foi et entendre les deux parties d’une façon qui soit juste . . . Il peut obtenir des renseignements de la manière qu’il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause.

i Le genre d’enquête envisagée était judiciaire ou quasi judiciaire.

j Le jugement rendu dans *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40 a, en fait, supprimé la distinction entre ceux qui accomplissent des actes ministériels et ceux qui accomplissent des actes judiciaires, et proclamé que l’obligation d’agir équitablement s’applique aux uns comme aux autres.

In *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297 Lord Guest said at page 310:

It is reasonably clear on the authorities that where a statutory tribunal has been set up to decide final questions affecting parties' rights and duties, if the statute is silent upon the question, the courts will imply into the statutory provision a rule that the principles of natural justice should be applied. This implication will be made upon the basis that Parliament is not to be presumed to take away parties' rights without giving them an opportunity of being heard in their interest. In other words, Parliament is not to be presumed to act unfairly.

A recent exposition of the duty to act fairly by an administrative board with no judicial functions occurred in *Selvarajan v. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12 when Lord Denning had this to say at page 19:

In recent years we have had to consider the procedure of many bodies who are required to make an investigation and form an opinion. Notably the Gaming Board, who have to enquire whether an applicant is fit to run a gaming club (see *R. v. Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim* [1970] 2 All E.R. 528), and inspectors under the Companies Acts, who have to investigate the affairs of a company and make a report (see *Re Pergamon Press Ltd* [1970] 3 All E.R. 535), and the tribunal appointed under s. 463 of the Income and Corporation Taxes Act 1970, who have to determine whether there is a prima facie case (see *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297). In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly; but that which fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing. It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given. It need not name its informants. It can give the substance only. Moreover it need not do everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.

For the reasons previously expressed it is my opinion that no authority had been conferred on Mr. Hagglund to make the decision as to whether or not Mrs. Mancuso had been living apart from her husband in circumstances which would disenti-

Dans *Wiseman c. Borneman* [1971] A.C. 297, lord Guest s'est exprimé en ces termes à la page 310:

[TRADUCTION] Il ressort clairement de la jurisprudence que lorsqu'un tribunal a été établi par une loi en vue de trancher en dernier ressort des questions qui influent sur les droits et les obligations des parties, les tribunaux supposeront, si la loi garde le silence sur ce point, qu'elle exige sous le couvert d'une règle implicite l'application des principes de justice naturelle. Cette supposition sera fondée sur l'impossibilité de présumer que le Parlement retire aux parties leurs droits sans leur donner l'occasion de se faire entendre. En d'autres termes, on ne peut pas présumer que le Parlement agisse de façon inéquitable.

Dans *Selvarajan c. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12, on trouve un récent exposé des obligations qu'un organisme administratif, sans fonctions judiciaires, doit remplir pour agir équitablement. Voici en quels termes lord Denning s'est exprimé à la page 19:

[TRADUCTION] Ces dernières années nous avons examiné la procédure de nombreux organismes chargés de faire enquête et de se faire une opinion. Notamment la Commission des jeux, qui doit faire enquête pour déterminer si le requérant peut exploiter un club de paris (voir *R. c. Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 All E.R. 528), et, aux termes de la Companies Act, des inspecteurs qui doivent enquêter sur une compagnie et faire un rapport (voir *Re Pergamon Press Ltd.*, [1970] 3 All E.R. 535), et le tribunal nommé en vertu de l'art. 463 de l'Income and Corporation Taxes Act 1970, qui doit décider s'il y a en apparence une cause à poursuivre (voir *Wiseman c. Borneman*, [1971] A.C. 297). Dans tous ces cas, on a jugé que l'organisme chargé d'enquêter a le devoir d'agir équitablement; mais les exigences de l'équité dépendent de la nature de l'enquête et de ses conséquences pour les personnes en cause. La règle fondamentale est que dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre. Cependant, l'organisme enquêteur est maître de sa propre procédure. Il n'est pas nécessaire qu'il tienne une audition. Tout peut se faire par écrit. Il n'est pas tenu de permettre la présence d'avocats. Il n'est pas tenu de révéler tous les détails de la plainte et peut s'en tenir à l'essentiel. Il n'a pas à révéler sa source de renseignements. Il peut se limiter au fond seulement. De plus, il n'est pas nécessaire qu'il fasse tout lui-même. Il peut faire appel à des secrétaires et des adjoints pour le travail préliminaire et plus. Mais en définitive, l'organisme enquêteur doit arrêter sa propre décision et faire son propre rapport.

Pour les raisons que je viens d'exposer, j'estime que M. Hagglund n'était nullement autorisé à décider si M<sup>me</sup> Mancuso a vécu séparée de son mari dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une pension alimentaire et, par voie

tle her to separate maintenance and depending on what conclusion was reached on this question to deem or not to deem Mrs. Mancuso to have predeceased her husband.

In the circumstances of this particular case all that Mr. Hagglund and the staff under his direction or reporting to him were authorized to do was to gather information and having done so refer the matter to the Secretary of the Treasury Board for ministerial decision.

As previously indicated Mr. Hagglund did not do this. Rather he decided the matter himself without being authorized to do so and by not referring the matter to the Treasury Board as he was directed to do he thereby deprived the plaintiff of his right to have the matter decided by the Treasury Board. In the language of Lord Denning in the *Woollett* case that was a defect fatal to the order and not susceptible of ratification.

In my opinion the inquiry conducted by Mr. Hagglund within the administrative field allocated to him did not conform to the general duty of fairness.

He knew that the widow of the contributor laid claim to the superannuation and death benefits in that she lived apart from her husband because he by his conduct had made it impossible for her to do otherwise. This is clear from her letter dated January 10, 1974. If he gave the matter the attention he should have he must have realized that the contributor took the diametrically opposite position that his wife had deserted him and accordingly chose to live apart from him despite his willingness to restore her conjugal rights by reason of which she was not entitled to separate maintenance. This should have been manifest to him from the contributor's will dated April 18, 1957 whereby he bequeathed all his estate to his two children by his first marriage and from the document dated October 22, 1970 filed by him with his employer directing payment of all superannuation and death benefits to his estate because that is where those benefits would be paid if the wife lived separate from him without entitlement to separate maintenance as the contributor considered to be the case.

de conséquence, à décider si elle doit être réputée décédée avant lui.

<sup>a</sup> Dans les circonstances de l'espèce, M. Hagglund et le personnel qu'il dirige ou qui lui fait rapport n'étaient autorisés qu'à recueillir l'information nécessaire et à renvoyer ensuite l'affaire au Secrétaire du Conseil du Trésor pour décision ministérielle.

<sup>b</sup> Comme on l'a vu, M. Hagglund a agi différemment. Il a préféré régler l'affaire lui-même sans y être autorisé et, en ne renvoyant pas l'affaire au Conseil du Trésor comme il était astreint à le faire, il a privé le demandeur de son droit à ce que l'affaire soit réglée par le Conseil du Trésor. Pour reprendre les termes de lord Denning dans l'affaire *Woollett*, sa directive est ainsi entachée d'un défaut irrévocable et elle ne peut être ratifiée d'aucune façon.

<sup>c</sup> En outre, l'enquête que M. Hagglund a menée dans le secteur administratif qui lui est imparti, ne fut pas, à mon avis, conforme à l'obligation générale d'impartialité.

<sup>d</sup> Il savait que la veuve du contributeur avait présenté une réclamation en vue de toucher les prestations de décès et de pension de retraite de son mari, dont elle vivait séparée parce que la conduite de ce dernier l'y avait contrainte. Cela ressort clairement de la lettre de cette dernière, datée du 10 janvier 1974. S'il a accordé à l'affaire autant d'attention qu'il avait le devoir de le faire, il s'est sans doute aperçu que le contributeur adoptait une position diamétralement opposée en ce qu'il soutenait que son épouse avait fui le domicile conjugal et choisi de vivre séparée de lui, malgré son consentement à la réintégrer dans ses droits conjugaux, raison pour laquelle elle n'avait pas droit à une pension alimentaire. Pour se rendre à l'évidence, il lui suffisait de lire le testament du contributeur en date du 18 avril 1957, où il lègue tous ses biens à ses deux enfants du premier lit, et le document du 22 octobre 1970 déposé auprès de son employeur, où il ordonne que les prestations de décès et de pension de retraite soient versées à sa succession parce que c'est là où elles doivent l'être lorsque la veuve a vécu séparée du mari sans avoir droit à une pension alimentaire, ce que le contributeur considérait être le cas.

This direction cannot be construed as an attempted assignment of a Crown debt by the contributor which is prohibited but rather an explanation as to why it should be paid to his estate under the statute. That is what is meant by the statement that for sixteen years his wife lived apart from him and he paid her no separation maintenance because he was not morally or legally obligated to do so.

Mr. Hagglund knew that the widow had engaged legal assistance to advance her claim. He knew that the estate of the contributor had engaged a solicitor to probate the estate and that solicitor had advanced a claim for those benefits even though the solicitor did not do so in specific terms until October 10, 1974.

That there was a dispute between rival claimants should have been abundantly clear to Mr. Hagglund.

The Unit Manager diligently gathered material in support of the widow's claim. Mr. Hagglund directed that some further material be obtained to this end. At no time did he or the Unit Manager invite the solicitor for the contributor's estate to submit information, evidence or representations supportive of the deceased contributor's position and claim.

In short being aware of the dispute or having ought to have been so aware Mr. Hagglund obtained representations and evidence from one party to the dispute and totally ignored the other.

That is contrary to the elementary duty to act fairly. Both sides are entitled to be heard.

The solicitor for the estate was not precluded from making representations but he was not invited to do so. He was entitled to know the case being made against his client and afforded the opportunity of meeting it. He was not so informed and therefore had no opportunity to meet any allegations adverse to his client's interests.

The solicitor for the estate is not entirely without fault. He should have insisted on putting his client's case forward notwithstanding the negative attitude of the Departmental officials but the stark fact remains that Mr. Hagglund acted unfairly and arbitrarily toward the plaintiff. It is quicker,

On ne peut pas interpréter ces instructions comme une tentative du contributeur de céder une dette de la Couronne, ce qui est interdit, mais plutôt comme un exposé des motifs pour lesquels elle doit légalement être payée à sa succession. C'est ce qu'il veut dire lorsqu'il écrit que pendant seize ans son épouse a vécu séparée de lui et qu'il ne lui a payé aucune pension alimentaire parce qu'il n'y était obligé ni moralement ni légalement.

M. Hagglund savait que la veuve avait retenu les services d'un avocat pour présenter sa réclamation. Il savait aussi que la succession du contributeur avait engagé un avocat pour homologuer la succession et que celui-ci avait présenté une réclamation afférente aux prestations, même s'il ne l'a fait en termes précis que le 10 octobre 1974.

M. Hagglund a dû parfaitement se rendre compte qu'il y avait un conflit entre les réclamants.

Le chef de la sous-section a réuni avec diligence des documents à l'appui de la réclamation de la veuve. M. Hagglund lui a ordonné d'en obtenir d'autres à cette fin. Mais, à aucun moment, ni lui ni le chef de la sous-section n'a invité l'avocat de la succession à présenter de l'information, une preuve ou des observations à l'appui du point de vue et de la réclamation du contributeur défunt.

En bref, M. Hagglund, qui était au courant du conflit ou qui aurait dû l'être, n'a réclamé des observations et des preuves que d'une seule partie au conflit et a complètement ignoré l'autre.

Il s'agit là d'une attitude contraire à l'obligation élémentaire d'équité. Les deux parties ont le droit d'être entendues.

L'avocat de la succession n'a pas été empêché de présenter des observations, mais il n'y a pas été invité non plus. Il avait le droit de connaître les reproches adressés à son client et d'avoir l'occasion d'y répondre. Il n'en a pas été informé et n'a donc pas eu l'occasion de répondre aux allégations contraires aux intérêts de son client.

Mais l'avocat de la succession n'est pas entièrement exempt de responsabilité. Il aurait dû insister pour faire valoir le point de vue de son client malgré l'attitude négative des fonctionnaires du Ministère, mais le fait capital reste que M. Hagglund a agi inégalement et arbitrairement

easier and simpler to decide a dispute if only one side of that dispute is canvassed but the duty to act fairly must not be sacrificed to a departmental official's concept of administrative efficiency by an economy of time and effort.

The prayer and claim for relief in the statement of claim dated January 24, 1975 is contained in paragraphs 9 and 10 which read:

9. Wherefore the Plaintiff prays that the superannuation and death benefits accruing to the late Anthony Frederick Mancuso be made payable to the estate of the late Anthony Frederick Mancuso in accordance with his Will and wishes as expressed in the memorandum of October 22nd, 1970.

10. The Plaintiff therefore claims as follows:

- a) An Order directing that any sums accruing by way of superannuation or death benefit be paid to the estate of Anthony Frederick Mancuso;
- b) His costs of this action;
- c) Such further and other relief as to this Honourable Court may seem just.

At trial, with consent of counsel for the defendant, the plaintiff moved to amend his pleadings stating that the amendments were "to include the following claims for relief". There then followed three paragraphs numbered one to three with paragraphs 1 and 3 having subparagraphs.

Contrary to what was stated in the introduction to the motion these amendments were not claims for relief but allegations of fact.

It is alleged that there was a duty and a breach of that duty. The particulars of the breach are basically that:

- (1) a proper investigation was not carried out, and
- (2) the investigation was not conducted fairly with particulars thereof in sub-paragraph (1)(a), (b) and (c) and sub-paragraph (3)(b)(i), (ii), (iii), (iv) and (v) respectively.

Paragraph 3(a) which reads in part: "no officer or employee of Treasury Board made any such inquiry" and "This non-action by the officers of the Treasury Board amounts to a negligent breach of their statutory duty for which the Defendant is liable" is susceptible of being an allegation that the Treasury Board made no decision in the matter nor was any such decision made by a servant of the Treasury Board authorized to do so.

envers le demandeur. Certes, il est plus rapide, plus facile et plus simple de régler un conflit si une seule partie à ce conflit est entendue, mais un fonctionnaire ne doit pas sacrifier l'obligation d'agir équitablement parce qu'il estime qu'une économie de temps et d'efforts ajoute à l'efficacité administrative.

La demande de redressement faite en l'espèce est contenue aux paragraphes 9 et 10 de la déclaration du 24 janvier 1975:

[TRADUCTION] 9. Par conséquent, le demandeur sollicite que les prestations de décès et de pension de retraite revenant au défunt Anthony Frederick Mancuso soient versées à la succession, conformément à son testament et aux désirs qu'il a exprimés dans son mémoire du 22 octobre 1970.

10. Le demandeur réclame donc ce qui suit:

- a) une ordonnance portant que les fonds provenant des prestations de décès et de pension de retraite soient versés à la succession d'Anthony Frederick Mancuso;
- b) ses dépens afférents à la présente action;
- c) tout autre redressement que cette Cour jugera à propos.

A l'audience, avec le consentement de l'avocat de la défenderesse, le demandeur a sollicité une modification de son exposé de cause, en précisant que celle-ci [TRADUCTION] «inclurait les demandes de redressement suivantes», c'est-à-dire trois paragraphes numérotés de 1 à 3, les paragraphes 1 et 3 comportant des alinéas.

Contrairement à la déclaration faite lors de l'introduction de la requête, cette modification ne comporte aucune demande de redressement, mais plutôt les allégations de fait.

Elle allègue qu'il y avait une obligation et qu'elle n'a pas été observée. Les détails de cette inobservation sont fondamentalement:

- [TRADUCTION] (1) qu'il n'y a eu aucune enquête convenable, et (2) que l'enquête n'a pas été menée équitablement pour les motifs exposés en détail dans les alinéas (1)a, b) et c) et dans les sous-alinéas (3)b)(i), (ii), (iii), (iv) et (v).

L'alinéa 3a) (qui se lit en partie comme suit: [TRADUCTION] «aucun fonctionnaire du Conseil du Trésor n'a procédé à une enquête» et [TRADUCTION] «Cette inaction des fonctionnaires du Conseil du Trésor équivaut à une inobservation fautive de leurs obligations légales, qui engage la responsabilité de la défenderesse») peut être considéré comme l'allégation que ni le Conseil du Trésor ni l'un de ses fonctionnaires habilités à agir en son nom n'a pris une décision relative à la présente affaire.

The relief sought by the plaintiff remains as outlined in paragraphs 9 and 10 of the statement of claim dated January 24, 1975. Those paragraphs were not amended.

For the reasons expressed above I have concluded that Mr. Hagglund was not authorized to decide whether or not the circumstances contemplated by section 13(5) of the *Public Service Superannuation Act* redounded to the contributor or his wife and accordingly no decision was made by the Treasury Board or any servant authorized to act on its behalf. Also for the reasons expressed above I would be prepared to hold that Mr. Hagglund did not act fairly in the investigation conducted by him or under his direction.

What is sought in the prayer for relief is an order directing that any superannuation or death benefits accruing be paid to the plaintiff, i.e., the estate of Mr. Mancuso.

This I do not think I can do. To do so would be for me to make a decision that was the function of the Treasury Board to make and which that Board was precluded from making by the action of Mr. Hagglund.

Neither do I think that this is a case where the principle of *Cameron v. Cuddy* [1914] A.C. 651 enunciated by Lord Shaw at page 656 is applicable. That principle, which was applied by the Supreme Court in *Mantha v. City of Montreal* (*supra*), is that where the machinery set up by an instrument defining rights between parties breaks down it is the privilege of a Court to supply the defect which has occurred.

In the *Mantha* case the dispute was between the claimant and the City. Here the dispute was between the estate of the plaintiff and his widow. In the *Mantha* case the disputants were also the parties. In the present case the rival claimants to the pension rights are not the parties to this action.

Furthermore the amendments to the statement of claim in substance allege a different cause of action, that is a statutory duty to the plaintiff, a breach of that duty with consequent liability on the defendant. While it is not stated the obvious liability is for damages.

Le redressement sollicité par le demandeur reste celui énoncé aux paragraphes 9 et 10 de l'exposé de la demande du 24 janvier 1975, qui n'ont pas été modifiés.

<sup>a</sup> Pour les motifs que j'ai indiqués, je conclus que M. Hagglund n'était pas autorisé à décider si les circonstances prévues par l'article 13(5) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* tournaient à l'avantage du contributeur ou de son épouse et, par voie de conséquence, qu'aucune décision n'a donc été prise ni par le Conseil du Trésor ni par l'un de ses fonctionnaires habilités à agir en son nom. En outre, pour les motifs exprimés précédemment, je conclus que M. Hagglund n'a pas agi équitablement dans l'enquête qu'il a menée ou ordonnée.

<sup>d</sup> La demande de redressement sollicite de la Cour une ordonnance portant le paiement de toutes les prestations de décès et de pension de retraite au demandeur, c'est-à-dire à la succession de M. Mancuso.

<sup>e</sup> Je ne pense pas pouvoir rendre une pareille ordonnance, car elle équivaudrait pour moi à prendre une décision qui appartient en fait au Conseil du Trésor et que les initiatives de M. Hagglund l'ont empêché de prendre.

<sup>f</sup> Je ne pense pas non plus qu'il s'agisse d'un cas où peut s'appliquer le principe que lord Shaw énonce dans *Cameron c. Cuddy* [1914] A.C. 651, à la page 656. Ce principe que la Cour suprême a appliqué dans *Mantha c. La ville de Montréal* (précité) est le suivant: lorsque cesse de fonctionner le mécanisme établi par un acte définissant les droits des parties, la Cour a le privilège de remédier à ce défaut.

<sup>h</sup> Dans *Mantha*, le litige opposait le réclamant et la ville. Ici, il oppose la succession du demandeur et sa veuve. Dans *Mantha*, les parties en litige étaient les mêmes que les parties à l'action. En l'espèce, les réclamants rivaux au droit à la pension ne sont pas les parties à l'action.

<sup>j</sup> En outre, les modifications apportées à la déclaration excipent d'une différente cause d'action, à savoir une obligation légale envers le demandeur, dont l'inobservation a pour conséquence d'entraîner la responsabilité de la défenderesse. Bien que l'on n'en ait fait aucune mention, cette responsabi-

That would be included in the catch-all clause in paragraph 10(c) of the relief sought.

As I have repeatedly stated it was the right of the plaintiff to have the question of the applicability of section 13(5) of the Act decided by the Treasury Board or an officer responsible to that Board authorized to decide the question on behalf of the Board. No such decision was made. Therefore the plaintiff was denied that right.

The denial of that right gives rise to an action for damages. That is the action which was sought to be brought by the amendments to the statement of claim however ineptly expressed.

In *Zamulinski v. The Queen* [1956-1960] Ex.C.R. 175 by petition of right the suppliant, a postal clerk who was dismissed from his employment, sought *inter alia* in his prayer for relief damages for not having been given, prior to his dismissal, an opportunity to present his side of the case to a senior officer of the Post Office Department nominated by the deputy head under section 118 of the *Civil Service Regulations*. The suppliant was not given that opportunity before being dismissed.

Thorson P. said at pages 697-698:

In my opinion, the suppliant has a claim arising under a Regulation made by the Governor in Council, namely, a claim under s. 118 of the *Civil Service Regulations*. He had a right under that section to be given the opportunity, prior to his dismissal, to present his side of the case to a senior officer of the Department nominated by the deputy head. I find as a fact that this right was not given to him. It is a fundamental principle that the violation of a right gives a cause of action: *vide Ashby v. White et al.* (1703), 2 Ld. Raym. 938, 92 E.R. 126. Here there was a denial of a right to which the suppliant was legally entitled and he has a right to damages therefor.

So too the plaintiff in this matter has been denied a right to which he was legally entitled and he has a right to damages therefor.

My difficulty is in assessing the quantum of damages. It is agreed that the amount of superannuation and death benefits which would have been paid to the contributor's estate, the executor of which is the plaintiff herein, had those benefits not been paid to the widow consequent upon the direc-

lité donne lieu de toute évidence à des dommages-intérêts.

Tout cela serait inclus dans la clause «fourre-tout» de l'alinéa 10c) de la demande de redressement.

Comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, le demandeur a le droit de faire trancher la question de l'applicabilité de l'article 13(5) de la Loi par le Conseil du Trésor ou par l'un des fonctionnaires de ce dernier habilités à agir en son nom. Or, la question ne l'a pas été. Le demandeur s'est donc vu dénier ce droit.

Le déni de ce droit donne lieu à une action en dommages-intérêts. C'est cette action que la modification apportée à la déclaration, bien que rédigée de façon inepte, a voulu introduire.

Dans *Zamulinski c. La Reine* [1956-1960] R.C.É. 175, une affaire introduite par pétition de droit, le requérant, un employé des postes ayant fait l'objet d'un renvoi, avait demandé entre autres dans sa demande de redressement, des dommages-intérêts pour ne pas s'être vu ménager l'occasion, avant son congédiement, de présenter sa version de l'affaire à un fonctionnaire supérieur du ministère des Postes nommé par le sous-chef en vertu de l'article 118 des *Règlements sur le Service civil*.

Le président Thorson déclare aux pages 697 et 698:

[TRADUCTION] A mon avis, le requérant a une réclamation qui dérive d'un règlement émis par le gouverneur en conseil, soit une réclamation déposée en vertu de l'art. 118 des *Règlements sur le Service civil*. En vertu de cet article, il a le droit de se voir offrir l'occasion, avant son congédiement, de présenter sa version de l'affaire à un fonctionnaire supérieur du Ministère nommé par le sous-chef. J'estime que ce droit ne lui a pas été effectivement donné. C'est un principe fondamental que la violation d'un droit donne lieu à une cause d'action: voir *Ashby c. White et al.* (1703), 2 Ld. Raym. 938, 92 E.R. 126. En l'espèce, il y a donc eu déni d'un droit légalement dévolu au requérant: par conséquent, celui-ci a droit à des dommages-intérêts.

De même, en l'espèce, le demandeur s'est vu dénier un droit qui est légalement le sien. Il a donc droit à des dommages-intérêts.

Toutefois, il m'est difficile d'en fixer le quantum. Il est admis que le montant des prestations de décès et de pension de retraite qui aurait été versé à la succession du contributeur, dont l'exécuteur est le demandeur dans cette cause, si ce montant n'avait pas été versé à la veuve par suite des

tion of Mr. Hagglund, was \$10,164. If I were certain that the Treasury Board would have found that the widow had been living apart for the years she did from the contributor under circumstances which would have disentitled her to an order for separate maintenance under the laws of the Province of Ontario and if the Treasury Board had directed that the widow be deemed to have predeceased the contributor then the measure of damages would have been \$10,164.

But I cannot be certain that the Treasury Board would have made those decisions. Even if the Treasury Board had not so decided if it had been given the opportunity to do so the plaintiff would still be entitled to damages for the denial of his legal right but not necessarily in that full amount.

The difficulty in assessing the damages is no reason for not assessing them. This is not a matter of nominal damages. The damage suffered by the plaintiff was real even though difficult to assess in monetary terms.

While the possible maximum damage sustained by the plaintiff is \$10,164 that amount must be discounted by an amount proportionate to the possibility of the decisions of the Treasury Board having been adverse to the plaintiff. The plaintiff had an arguable case for presentation to Treasury Board but there could be no assurance that case would prevail. The plaintiff was entitled to present that case but was obstructed from doing so by the assumption of authority by Mr. Hagglund beyond that bestowed upon him. In doing so Mr. Hagglund acted in good faith and without malice in the exercise of a supposed right. Therefore exemplary damages are not appropriate but he did act unfairly though not necessarily with a complete and callous disregard for the plaintiff's rights. But because he acted unfairly that is a ground for measuring damages with a more liberal hand.

Taking these circumstances into account and particularly the imponderable as to what the Treasury Board may have decided I think it would not be unfair to assess the plaintiff's damages at \$7,500 and I award this amount.

Accordingly there will be judgment for the plaintiff in the amount of \$7,500 with taxable costs.

instructions de M. Hagglund, s'élève à \$10,164. Si j'étais certain que le Conseil du Trésor aurait jugé que la veuve a vécu séparée du contributeur dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire selon les lois de la province de l'Ontario et aurait ordonné que la veuve soit réputée décédée avant le contributeur, alors je dirais que le montant des dommages-intérêts s'élève à \$10,164.

Mais je ne suis pas certain que le Conseil du Trésor aurait décidé en ce sens. Même s'il en avait décidé autrement après en avoir eu l'occasion, le demandeur aurait droit à des dommages-intérêts pour s'être vu dénier son droit légal, mais ne se chiffrant pas nécessairement au plein montant.

Le fait qu'il soit difficile de fixer le montant des dommages-intérêts n'est pas une raison pour s'en abstenir. Il ne saurait être question de dommages-intérêts symboliques. Le préjudice subi par le demandeur est réel, même s'il est difficile à évaluer en termes monétaires.

Le maximum possible pour le dommage subi par le demandeur est \$10,164, mais ce montant doit être réduit proportionnellement aux possibilités qui existent de voir le Conseil du Trésor prendre des décisions défavorables au demandeur. Celui-ci a une cause défendable à présenter au Conseil du Trésor, mais il n'est pas certain qu'elle prévaudra. Le demandeur avait le droit de présenter cette cause, mais il en a été empêché parce que M. Hagglund s'est prévalu d'un pouvoir dont il n'était pas investi. Ce faisant, M. Hagglund a agi de bonne foi et sans malice dans l'exercice d'un droit qu'il croyait avoir. Des dommages-intérêts punitifs seraient donc hors de propos, mais il a néanmoins agi avec iniquité, même s'il n'a pas nécessairement fait preuve d'un mépris complet des droits du demandeur. Il y a là un motif suffisant pour se montrer généreux dans la fixation des dommages-intérêts.

Compte tenu de ces circonstances et en particulier des impondérables afférents à la décision du Conseil du Trésor, j'estime équitable de fixer les dommages-intérêts du demandeur à \$7,500, montant que je lui alloue.

Un jugement sera donc rendu en conséquence en faveur du demandeur avec dépens taxables.