

A-566-79

A-566-79

The Queen (Appellant)

v.

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

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, March 31 and April 6, 1981.

Public Service — Superannuation — Appeal from decision of Trial Judge awarding damages to respondent for breach of statutory duty — Public Service Superannuation Act provides that Treasury Board may deem that widow of contributor predeceased contributor in certain circumstances — Benefits were paid to widow without reference to Treasury Board, although Department was aware of conflicting claims — Whether damages were appropriate remedy for breach of statutory duty — Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, s. 13(5) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 44 — Federal Court Rule 1723.

This is an appeal from a judgment of the Trial Division whereby the respondent was awarded damages for breach of a statutory duty. The evidence disclosed that there was a dispute between the estate of the deceased and his widow over his superannuation and death benefits. Section 13(5) of the *Public Service Superannuation Act* provides that Treasury Board may deem that the widow of a contributor who was living apart from the contributor under circumstances that would have disentitled her to an order for maintenance, predeceased the contributor. The Department that administered the Act paid the benefits to the widow without reference to Treasury Board, although it was aware of the dispute between the claimants. The Trial Judge held that the appellant had breached a statutory duty to the respondent and awarded damages to the respondent. The question is whether damages were the appropriate remedy, particularly since they were not sought in the prayer for relief.

Held, the appeal is dismissed. It is a matter of discretion for the Trial Judge to determine whether or not a declaration should be granted. The exercise of that discretion should not be interfered with by the Court of Appeal. The same reasoning is applicable to the appellant's contention that *mandamus* should issue. While a prayer for general relief will justify the Court in granting any relief justified by the facts, "You cannot, under a general prayer for further relief, obtain any relief inconsistent with that relief which is expressly asked for". The award of damages in this case is not inconsistent with a request for an order directing that the superannuation or death benefits be paid to the respondent. The respondent had been denied a right to which he was entitled and thus had a right to damages therefor. There is no requirement in the Rules requiring the amount of general damages to be stated in the pleadings. Thus,

La Reine (Appelante)

c.

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

Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 31 mars et 6 avril 1981.

Fonction publique — Pension de retraite — Appel de la décision du juge de première instance qui accorde à l'intimé des dommages-intérêts en compensation de l'inexécution d'une obligation légale — La Loi sur la pension de la Fonction publique autorise le Conseil du Trésor à présumer que la veuve d'un contributeur est décédée avant le contributeur en certaines circonstances — Des prestations ont été versées à la veuve sans passer par le Conseil du Trésor, bien que le Ministère fût au courant d'un conflit des demandes — Il échet d'examiner si des dommages-intérêts constituent le remède approprié relativement à l'inexécution de l'obligation légale — Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-36, art. 13(5) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 44 — Règle 1723 de la Cour fédérale.

L'appel en cause est formé d'un jugement de la Division de première instance qui a accordé à l'intimé des dommages-intérêts en compensation de l'inexécution d'une obligation légale. La preuve révèle qu'il y a litige entre la succession et la veuve du défunt au sujet de la pension et de la prestation de décès du défunt. L'article 13(5) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* autorise le Conseil du Trésor à présumer que la veuve d'un contributeur est décédée avant le contributeur lorsqu'elle a vécu séparée du contributeur dans des circonstances qui l'auraient privée de tout droit à une ordonnance de pension alimentaire. Le Ministère qui applique la Loi, bien qu'au courant du litige entre les réclamants, a versé des prestations à la veuve sans renvoi de l'affaire devant le Conseil du Trésor. Le juge de première instance a jugé que l'appelante n'a pas respecté une obligation légale qui existe en faveur de l'intimé et a accordé à ce dernier des dommages-intérêts. Il échet d'examiner si des dommages-intérêts constituent le remède approprié, d'autant plus que les conclusions de la déclaration n'en faisaient pas mention.

Arrêt: l'appel est rejeté. Il appartient au juge de première instance de déterminer s'il doit prononcer un jugement déclaratoire. La Cour d'appel ne doit pas intervenir dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Le même raisonnement s'applique à l'argument de l'appelante voulant qu'il aurait dû y avoir lancement d'un *mandamus*. Même si une conclusion générale à un recours innommé autorise la Cour à accorder tout redressement que justifient les faits, «On ne peut pas sur le fondement d'une conclusion à tout autre recours subsidiaire, obtenir droit à un recours incompatible avec celui auquel on a expressément conclu». L'attribution de dommages-intérêts n'est pas, en l'espèce, incompatible avec la demande d'une ordonnance enjoignant de payer la pension et les prestations de décès à l'intimé. L'intimé a été privé d'un droit et a donc le droit d'en être compensé par des dommages-intérêts. Les Règles ne requièrent

the principle relating to general relief is not limited by the failure to disclose the quantum of damages sought. The only practical method for compensating the respondent would be award of damages. So far as the quantum is concerned, in order for the appellate Court to intervene, the Trial Judge must have either applied a wrong principle or awarded an amount that was so inordinately low or high that it was a wholly erroneous estimate of the damage. The Court was not persuaded that it should interfere with the award on either of the foregoing bases. In contract or tort cases, a plaintiff is entitled to recover nominal damages only if he fails to prove any actual damage. The same principle should prevail in cases of breach of statutory duty. The plaintiff did show actual, measurable damage. Therefore, this is not a case for nominal damages only.

Duryea v. Kaufman (1910) 21 O.L.R. 161, considered. *Slater v. The Central Canada R. W. Co.* (1878) 25 Gr. 363, considered. *Cargill v. Bower* (1878) 10 Ch. D. 502, referred to. *Brickles v. Snell* [1916] 2 A.C. 599, referred to. *Zamulinski v. The Queen* [1956-1960] Ex.C.R. 175, referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

L. S. Holland for appellant.
Edward Greenway for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Edward Greenway, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1980] 1 F.C. 269] whereby the respondent was awarded the sum of \$7,500 in damages to be paid by the appellant by reason of the breach of a statutory duty found to be owed to the respondent.

The learned Trial Judge exhaustively reviewed the facts and it is unnecessary for purposes of this appeal to examine them in detail. Briefly stated, the relevant facts follow.

nullement que le montant des dommages-intérêts généraux soit énoncé dans les écritures. En conséquence, le principe du recours innommé n'est donc pas restreint par le défaut d'indiquer le montant des dommages-intérêts réclamés. Le seul moyen pratique d'indemniser l'intimé est de lui accorder des dommages-intérêts. Quant au montant des dommages-intérêts, la Cour d'appel n'interviendra pas à moins que le juge de première instance n'ait appliqué un principe erroné ou qu'il n'ait accordé un montant si inhabituellement bas ou élevé qu'il constitue une évaluation absolument erronée du préjudice. La Cour ne peut se persuader qu'elle doive réviser les dommages-intérêts pour l'une ou l'autre de ces raisons. En matière contractuelle comme en matière délictuelle, le demandeur n'a droit à des dommages-intérêts symboliques que s'il ne parvient pas à établir les dommages réellement subis. Le même principe devrait prévaloir dans les cas d'inexécution d'une obligation légale. Le demandeur a fait la preuve qu'il a subi des dommages réels, évaluable. Il s'ensuit donc qu'il ne s'agit pas d'un cas où les dommages-intérêts doivent être considérés comme symboliques uniquement.

Arrêts examinés: *Duryea c. Kaufman* (1910) 21 O.L.R. 161; *Slater c. The Central Canada R. W. Co.* (1878) 25 Gr. 363. Arrêts mentionnés: *Cargill c. Bower* (1878) 10 Ch. D. 502; *Brickles c. Snell* [1916] 2 A.C. 599; *Zamulinski c. La Reine* [1956-1960] R.C.E. 175.

APPEL.

AVOCATS:

L. S. Holland pour l'appelante.
Edward Greenway pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante.
Edward Greenway, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE URIE: L'appel en cause est formé d'un jugement de la Division de première instance [[1980] 1 C.F. 269] qui a accordé à l'intimé \$7,500 en dommages-intérêts que doit lui payer l'appelante motif pris d'inexécution d'une obligation légale dont, a-t-on constaté, l'intimé était créancier.

Le distingué premier juge a procédé à un examen exhaustif des faits; aussi n'est-il pas nécessaire de les étudier en détail pour les fins de l'appel. Brièvement énoncés, ceux qui importent se résument comme suit.

Anthony Frederick Mancuso, a public servant who had during his employment been a contributor under the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36, died testate on January 8, 1974. He had two children by a first marriage who, at the time of his death, did not qualify for benefits under the Act by reason of their respective ages. Mr. Mancuso married Frances Mancuso in October, 1953 from which union a son was born. Mrs. Mancuso permanently left the matrimonial home in 1955. From that time she neither sought nor received maintenance from her husband although he paid a small monthly allowance, voluntarily, for the support of his son.

By his will, Mr. Mancuso left the whole of his estate to the two children of his first marriage to share and share alike. On October 22, 1970 he caused to be placed in his employment file a memorandum to receive attention when the occasion arose reading, in part, as follows:

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.

The learned Trial Judge held [at page 274] that the significance of the document was clear. He found:

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.

On January 10, 1974, two days after her husband's death, Mrs. Mancuso wrote the Personnel Director of Mr. Mancuso's employer, the National Film Board, indicating her claim for superannuation and death benefits.

Anthony Frederick Mancuso, comme fonctionnaire, a contribué au régime de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-36, tant que dura son emploi; il est mort le 8 janvier 1974, laissant un testament. Il avait eu deux enfants d'un premier mariage qui, au moment de sa mort, n'avaient pas droit aux prestations d'après cette Loi en raison de leur âge respectif. Monsieur Mancuso s'était remarié, en octobre 1953, avec Frances Mancuso et un fils était né de cette union. Madame Mancuso quitta le domicile conjugal en 1955 pour n'y plus revenir. A compter de ce moment, elle ne demanda ni ne reçut aucun aliment de son mari quoique celui-ci ait versé une petite pension mensuelle, volontairement, pour son fils.

En vertu de son testament, M. Mancuso laissait l'universalité de ses biens aux deux enfants de son premier mariage, à partager en parts égales. Le 22 octobre 1970, il avait fait verser à son dossier chez son employeur un mémoire, à prendre en compte le cas échéant, dont voici, en partie, le contenu:

[TRADUCTION] 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.

Le distingué premier juge a jugé [à la page 274] que le sens de cette pièce était parfaitement clair:

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.

Le 10 janvier 1974, deux jours après la mort de son mari, M^{me} Mancuso écrivit au directeur du personnel de l'employeur de M. Mancuso, l'Office national du film, pour réclamer la pension et les prestations de décès.

By letter dated July 30, 1974, the solicitor for the estate of the deceased forwarded to the Department of Supply and Services, which administers the Act on behalf of the Treasury Board, a copy of the letters probate of the will of the deceased, the death certificate and a copy of the memorandum dated October 22, 1970, from which the excerpt quoted above was extracted. Those documents and later letters from the solicitor made it abundantly clear that the estate was claiming the superannuation and death benefits notwithstanding the claim of the widow that she was entitled thereto. In fact he warned of impending litigation in the Federal Court of Canada.

The provision of the *Public Service Superannuation Act* to which the learned Trial Judge directed his comment in the above quotation from his reasons for judgment is subsection 13(5) which reads as follows:

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.

From all of the foregoing, the learned Trial Judge concluded, that since there was a dispute between rival claimants, the circumstances were such that subsection 13(5) of the Act would apply. That being so, the decision required to be made pursuant thereto was one which ought not to have been made by the Department of Supply and Services but rather the matter should have been referred to the Secretary of the Treasury Board for Ministerial decision. Notwithstanding this fact, an official of the Department of Supply and Services, a Mr. Hagglund, directed an award of the benefits in issue to the widow without reference to the Treasury Board. As a result, the learned Trial Judge held as follows, at pages 293-294:

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 disentitle 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.

Par lettre, datée du 30 juillet 1974, l'avocat de la succession a remis au ministère des Approvisionnements et Services, chargé de l'application de cette Loi au nom du Conseil du Trésor, copie de la vérification du testament, du certificat de décès et du mémoire du 22 octobre 1970 dont un extrait a été cité ci-dessus. Ces pièces ainsi que la correspondance subséquente émanant de l'avocat démontrent clairement que la succession réclamait la pension et les prestations de décès malgré les prétentions de la veuve. En fait, il prévenait que l'ouverture d'une instance en Cour fédérale du Canada à cet égard était imminente.

La disposition de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* qui a fait l'objet des commentaires du premier juge dans l'extrait précité des motifs de son jugement est le paragraphe 13(5) que voici:

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.

De tout ceci, il concluait, vu qu'il y avait litige entre deux réclamants rivaux, qu'il y avait lieu d'appliquer le paragraphe 13(5). Cela étant, la décision que ce paragraphe obligeait à rendre n'en était pas une qui appartenait au ministère des Approvisionnements et Services; on aurait dû renvoyer l'affaire au Secrétaire du Conseil du Trésor pour que soit prise une décision ministérielle. Pourtant, c'est un fonctionnaire du ministère des Approvisionnements et Services, M. Hagglund, qui avait ordonné la remise des prestations litigieuses à la veuve sans en référer au Conseil du Trésor. En conséquence, le juge du fond, aux pages 293 et 294 déclare:

Pour les raisons que je viens d'exposer, j'estime que M. Hagglund n'était nullement autorisé à décider si M^{me} Mancuso a 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 doit être réputée décédée avant lui.

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.

Further at page 295 he amplified his finding as to the lack of fairness:

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 prayer for relief in the respondent's statement of claim is the following two paragraphs:

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.

The learned Trial Judge held, quite properly in my view, that he could not direct that the benefits be paid to the estate of the late Mr. Mancuso. To do so, he held, would be for him 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. He then found that amendments to the statement of claim permitted by his order at trial had the effect of alleging that the appellant had, by virtue of sub-

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.

^a 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.

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

^c En outre, à la page 295, il ajoute, parlant de partialité:

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.

^e 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.

^f Les conclusions de la déclaration de l'intimé apparaissent aux deux paragraphes suivants:

[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.

^g 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.

ⁱ Le premier juge décida donc, tout à fait à bon droit à mon avis, qu'il ne pouvait ordonner que les prestations soient payées à la succession de feu M. Mancuso. Cela, a-t-il jugé, aurait équivalu à prononcer une décision qu'il appartenait au Conseil du Trésor de prononcer et que le geste de M. Hagglund avait empêché le Conseil de prononcer. ^j Il jugea ensuite que les modifications apportées à la déclaration, qu'il avait autorisées à l'instruction, avaient pour effet d'inclure, comme fait articulé,

section 13(5), a statutory duty and that there had been a breach of that duty with the result that the respondent was entitled to damages. He fixed those damages at the sum of \$7,500. It is from the award of damages only that the appellant appeals.

Appellant's counsel at the outset of the appeal made the following concessions:

1. That by virtue of subsection 13(5) of the Act, a duty was owed to the respondent to have a determination made by the Treasury Board as between the competing claims, and, if the estate's claim was to have prevailed, to have a decision as to whether or not, in the circumstances of the case, the widow should be deemed to have predeceased Mr. Mancuso;
2. that there had been a breach of that duty;
3. that the respondent was entitled to some relief; and
4. that damages could be awarded as a result of the breach of duty but if they were to be awarded they should only be nominal damages.

As a result of these important and, I believe quite proper concessions, the only issue to be resolved in this appeal is whether damages were the appropriate remedy in the circumstances of the case.

Counsel, as her first position, argued that the learned Trial Judge erred in awarding damages at all. Rather, she said, a more appropriate remedy would have been to make a declaration with respect to the rights of the parties or, pursuant to section 44 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to issue a *mandamus* order directing the Treasury Board to hear the matter. In the alternative, and as a secondary position, she argued that no damages had been proved or suffered and that if the other remedies were not to be granted, the damages awarded ought to have been nominal only and that this Court could fix such nominal damages.

It was appellant's contention that Rule 1723 provides the foundation upon which the Court

que l'appelante avait, en vertu du paragraphe 13(5), une obligation légale et qu'elle ne l'avait pas exécutée, ce qui donnait droit à l'intimé à des dommages-intérêts. Il avait fixé ces dommages-intérêts à \$7,500. C'est cette attribution des dommages-intérêts uniquement que conteste l'appelante.

L'avocate de l'appelante, au début de l'instance, a fait les concessions suivantes:

1. Qu'en vertu du paragraphe 13(5) de la Loi, il y avait obligation, dont l'intimé était créancier, que le Conseil du Trésor répartisse les réclamations contradictoires et, advenant que la réclamation de la succession prévale, de décider si oui ou non, en l'espèce, il fallait présumer que la veuve avait précédé M. Mancuso;
2. qu'il y avait eu inexécution de cette obligation;
3. que l'intimé disposait d'un recours à cet égard; et
4. qu'il pouvait y avoir attribution de dommages-intérêts en conséquence de cette inexécution de l'obligation mais qu'il ne pouvait s'agir que de dommages-intérêts symboliques.

Il découle de ces concessions fort importantes et bien fondées, je crois, que le seul litige qui demeure en l'appel est de savoir si les dommages-intérêts constituent en l'espèce le remède approprié.

L'avocate de la Couronne a d'abord soutenu que c'est à tort que le juge de première instance a choisi d'accorder des dommages-intérêts; il aurait été plus approprié d'après elle de prononcer un jugement déclaratoire des droits des parties ou, sur le fondement de l'article 44 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, de lancer une ordonnance de *mandamus* enjoignant au Conseil du Trésor de se saisir de l'affaire. Subsidiairement, comme position de repli, elle faisait valoir qu'aucun dommage n'avait été prouvé ni subi et que si aucun autre recours n'existait, les dommages-intérêts à accorder devraient être purement symboliques, notre juridiction étant autorisée à en fixer le montant.

Selon l'appelante, la Règle 1723 fournit le fondement permettant à la Cour, et l'obligeant en

could and should, in the circumstances of this case, make a declaratory order respecting the rights of the parties. That Rule reads as follows:

Rule 1723. No action shall be open to objection on the ground that a merely declaratory judgment or order is sought thereby, and the Court may make binding declarations of right whether or not any consequential relief is or could be claimed.

It should first be observed that neither party in their pleadings sought a declaration or declaratory order. However, even if paragraph 10(c) of the statement of claim, *supra*, could be interpreted as enabling the Court to make such a declaration or order, it is a matter of discretion for the Trial Judge to determine whether or not it should be granted. We were informed that appellant's counsel at trial argued that an order of that kind should be made. Although he made no mention of it in his reasons, obviously the Trial Judge rejected the suggestion because rather than acceding to it he awarded the damages complained of. Assuming he had the right to make such an award, I do not believe that the exercise of his discretion should be interfered with by this Court.

The same reasoning is applicable to appellant's contention that *mandamus* should issue requiring the Treasury Board to consider the matter. Counsel based her submission on this point on section 44 of the *Federal Court Act* reading as follows:

44. In addition to any other relief that the Court may grant or award, a *mandamus*, injunction or order for specific performance may be granted or a receiver appointed by the Court in all cases in which it appears to the Court to be just or convenient to do so, and any such order may be made either unconditionally or upon such terms and conditions as the Court deems just.

Clearly the application of that section depends on the formulation of an opinion by the Trial Judge. An Appeal Court will not interfere with the failure of a Trial Judge to reach the opinion that *mandamus* should issue unless he proceeded on a wrong principle in failing to make such an order. Nothing in the reasons of the learned Trial Judge gives any clue that he made any error in not granting *mandamus* as requested. His decision not to issue a *mandamus*, is not then, in the circumstances, a reviewable error.

l'espèce, à rendre un jugement déclaratoire des droits des parties. Voici la Règle:

Règle 1723. Il ne peut être fait opposition à une action pour le motif que cette action ne vise qu'à l'obtention d'un jugement ou d'une ordonnance purement déclaratoires; et la Cour pourra faire des déclarations de droit obligatoires, qu'un redressement soit ou puisse être demandé ou non en conséquence.

On doit d'abord observer qu'aucune des parties dans leurs écritures n'a demandé un jugement ou une ordonnance déclaratoires. Et même si l'alinéa 10c) de la déclaration précitée pouvait être interprété comme autorisant la Cour à rendre un tel jugement, c'était au juge du fond qu'il appartenait de décider s'il y avait lieu ou non d'en prononcer un. Nous avons appris que l'avocate de l'appelante en première instance avait soutenu qu'une ordonnance de ce genre devrait être rendue. Le premier juge, bien qu'il n'ait pas mentionné cela dans ses motifs, a de toute évidence rejeté cette invitation puisqu'en lieu et place il a accordé les dommages-intérêts auxquels on s'opposait. Présument qu'il avait droit de les attribuer, je ne crois pas que notre juridiction doive intervenir dans cet exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Le même raisonnement s'applique à l'argument de l'appelante voulant qu'il aurait dû y avoir lancement d'un *mandamus* enjoignant au Conseil du Trésor de se saisir de l'affaire. L'avocate à ce sujet s'est appuyée sur l'article 44 de la *Loi sur la Cour fédérale* que voici:

44. En plus de tout autre redressement que peut accorder la Cour, cette dernière peut accorder un *mandamus*, une injonction ou une ordonnance d'exécution intégrale ou nommer un séquestre dans tous les cas où il lui paraît juste ou convenable de le faire; toute pareille ordonnance peut être rendue soit sans condition soit selon les modalités que la Cour juge équitables.

Il est manifeste que l'application de cet article est fonction de l'opinion que se fait le premier juge. Une juridiction d'appel n'interviendra pas en cas de défaut d'un juge de première instance d'en arriver à l'opinion qu'il devrait y avoir *mandamus* à moins que cela procède de sa part d'un principe erroné. Rien dans les motifs du premier juge n'indique qu'il ait commis quelque erreur en n'accordant pas le *mandamus* demandé. Sa décision de ne pas lancer de *mandamus* n'est pas donc en l'espèce une erreur révisable.

I turn now to the question of the award of damages. The attack thereon was two-pronged. First, it was said, not only were damages not sought in the prayer for relief in the statement of claim, but no damage was suffered by the failure of Mr. Hagglund to remit the matter to the Treasury Board for decision and certainly none was proved. Until the Board made a decision on the status of the competing claims it could not be said, in counsel's view, that the respondent suffered any loss.

With respect to the prayer for relief in the statement of claim containing no specific claim for damages, the learned Trial Judge had this to say [at pages 297-298]:

... 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.

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

In my opinion, the learned Trial Judge was on solid jurisprudential ground in concluding that the prayer for general relief, on the basis of the facts pleaded, entitled him to award damages for the breach of duty although there was no specific claim for them.

In *Duryea v. Kaufman*¹, Riddell J. stated the principle in the following way:

No doubt, ... the relief claimed is to be stated either simply or in the alternative; but it is well decided that a prayer for general relief will justify the Court in granting any relief justified by the facts ...

In the earlier case of *Slater v. The Canada Central R. W. Co.*², Spragge C. in the circumstances of that case put the principle in this way:

The case of *Wing v. The Grand Junction R. W. Co.* (L.R. 3 Chy. 740) settled the question that where there is a vendor's lien the parties are entitled to enforce it in the way any other lien can be enforced, that is to say by sale. That being the proper remedy it should have been asked for in this case, and the question is whether on this bill, if the parties cannot have ejectment [*sic*] they can have any other remedy. I think they can. They pray primarily for ejectment, but they also pray for "further and other relief," and if on the facts that they allege their proper relief is to have a sale they are entitled to that.

¹ (1910) 21 O.L.R. 161 at 177-178.

² (1878) 25 Gr. 363 at 368.

J'en viens maintenant à la question des dommages-intérêts. Ce moyen a deux branches. D'abord, dit-on, non seulement on ne conduit pas à des dommages-intérêts dans la déclaration mais encore aucun dommage n'a été subi par suite du défaut de M. Hagglund d'en référer au Conseil du Trésor, certainement, en tout cas, aucun n'a été prouvé. Tant que le Conseil n'a pas rendu de décision au sujet des réclamations contradictoires, on ne peut pas dire, de l'avis de l'avocate, que l'intimé a subi un dommage.

Quant aux conclusions de la déclaration, lesquelles ne contiennent aucune demande expresse de dommages-intérêts, selon le premier juge [aux pages 297 et 298]:

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

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

A mon avis, il était sur un terrain jurisprudential des plus solides lorsqu'il a conclu que la déclaration, vu les faits articulés, lui permettait d'attribuer des dommages-intérêts pour inexécution de l'obligation même sans conclusion expresse en ce sens.

Dans *Duryea c. Kaufman*¹, le juge Riddell énonça le principe comme suit:

[TRADUCTION] Nul doute, ... on conclut soit à un recours simple, soit à un recours double, alternatif; il est établi cependant que conclure à un recours inconnu autorise la Cour à accorder celui que justifient les faits ...

Dans l'affaire antérieure de *Slater c. The Canada Central R. W. Co.*², le chancelier Spragge, énonça, compte tenu des faits de l'espèce en cause, ce principe comme suit:

[TRADUCTION] L'arrêt *Wing c. The Grand Junction R. W. Co.* (L.R. 3 Chy. 740) règle la question: les parties, lorsqu'il y a un privilège de vendeur, peuvent le faire exécuter comme tout autre privilège, c'est-à-dire par vente. Cela étant le recours approprié, on aurait dû conclure en ce sens en l'espèce; la question est de savoir si sur le fondement de cet effet de commerce, les parties ne pouvant obtenir l'éviction, elles peuvent obtenir un autre recours. Je crois qu'elles le peuvent. Elles demandent d'abord l'éviction mais elles concluent aussi «à l'exercice de tout autre recours subsidiaire» et si, d'après les

¹ (1910) 21 O.L.R. 161, aux pp. 177 et 178.

² (1878) 25 Gr. 363, à la p. 368.

While those and other authorities state the general principle, it is also true that "You cannot, under a general prayer for further relief, obtain any relief inconsistent with that relief which is expressly asked for"³. In my opinion, the award of damages in this case is not inconsistent with the claim set out in paragraph 10(a) *supra*, namely an order directing that the superannuation or death benefit be paid to the respondent. The learned Trial Judge could not grant that claim for the reasons earlier cited, but, on the basis of the pleadings and the facts proved, he found that there had been a breach of a statutory duty. That breach entitled the respondent to claim damages, he found, citing as his authority for this conclusion *Zamulinski v. The Queen*⁴. There being no inconsistency between the two types of relief he was, in my opinion, entitled to rely on the general relief claimed in paragraph 10(c) of the statement of claim, *supra*, as the basis for his award of damages.

In the *Zamulinski* case (*supra*), Thorson P. said:

In my opinion, the suppliant has a claim arising under a regulation made by the Governor in Council, namely, a claim under section 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*. Here there was a denial of a right to which the suppliant was legally entitled and he has a right to damages therefor.

On this authority, the Trial Judge found that the respondent had been denied a right to which he was entitled under subsection 13(5) of the *Public Service Superannuation Act* and thus had a right to damages therefor.

The next question to be decided is whether the failure to state the quantum of damages claimed

³ *Cargill v. Bower* (1878) 10 Ch. D. 502 at 508 per Fry J.; see also: *Brickles v. Snell* [1916] 2 A.C. 599 at 604 per Lord Atkinson.

⁴ [1956-1960] Ex.C.R. 175 at p. 189.

faits articulés, le recours applicable est la vente, elles y ont droit.

Selon ces affaires et selon d'autres affaires encore, ce principe est donc reconnu; il est vrai cependant que [TRADUCTION] «On ne peut pas sur le fondement d'une conclusion à tout autre recours subsidiaire, obtenir droit à un recours incompatible avec celui auquel on a expressément conclu»³. A mon avis, accorder des dommages-intérêts en l'espèce n'était pas incompatible avec la conclusion de l'alinéa 10a) précité, la conclusion à une ordonnance enjoignant de payer la pension et les prestations de décès à l'intimé. Le premier juge ne pouvait accorder cette demande pour les motifs précités mais, sur le fondement des écritures et des faits démontrés, il constatait qu'il y avait eu inexécution d'une obligation légale. Cette inexécution donnait à l'intimé droit à des dommages-intérêts. Il invoquait à cet effet l'arrêt *Zamulinski c. La Reine*⁴. Comme il n'y avait aucune incompatibilité entre les deux recours, il était, à mon avis, en droit de se prévaloir du recours innommé auquel on concluait à l'alinéa 10c) de la déclaration, précitée, comme fondement des dommages-intérêts accordés.

Dans l'espèce *Zamulinski* (précitée), le président Thorson avait dit:

[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'article 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*. 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.

S'appuyant sur cette jurisprudence, le premier juge constatait donc que l'intimé s'était vu dénier un droit que lui attribuait le paragraphe 13(5) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, ce qui lui donnait droit à des dommages-intérêts.

Il échet d'examiner ensuite si le défaut d'énoncer le montant des dommages-intérêts réclamés

³ *Cargill c. Bower* (1878) 10 Ch. D. 502, à la p. 508, le juge Fry; voir aussi: *Brickles c. Snell* [1916] 2 A.C. 599, à la p. 604, lord Atkinson.

⁴ [1956-1960] R.C.É. 175, à la p. 189.

affects the conclusion that the general relief claimed, in the circumstances of this case, enables the Trial Division to make an award of damages. In my opinion it does not. Unlike some of the rules of Provincial Superior Courts, there is no requirement in the General Rules and Orders of this Court, so far as I am aware, requiring the amount of general damages to be stated in the pleadings. That being so, the principle relating to general relief is not limited by the failure to disclose the quantum of damages sought.

I now turn to the contention that no damage was either suffered by the respondent from the breach of the statutory duty nor, in any event, were any damages proved. The short answer to those contentions is, it seems to me, that, as the learned Trial Judge viewed the facts, the only practical way to compensate the respondent for the breach of duty was in damages. This seems to me to be implicit in his reasons. No doubt he formed this view on the basis of his conclusion that to remit the matter to the Treasury Board more than five years after the death of the deceased for a determination of the competing claims with the inherent difficulties after that period of time in obtaining credible evidence, would be virtually an impossible task. The fact that payments had already, over that period, been made to the widow and her son exacerbated the problems faced by the Treasury Board. That being so, the only practical method for compensating the respondent would be an award of damages for the breach of duty. I can only say that I agree.

So far as the quantum is concerned, it must be remembered that the damages here are general damages. As such they are presumed to be the direct, natural or probable consequence of the act complained of. Sufficient facts were adduced in evidence to enable the Trial Judge to calculate the loss with some certainty. He did so and explained his method of calculation. In order for this Court to intervene, we must be satisfied either that the Trial Judge applied a wrong principle or that the amount awarded was so inordinately low or high that it was a wholly erroneous estimate of the damage. I have not been persuaded that this Court

vicie la conclusion voulant que le recours innommé auquel on a conclu en l'espèce, autorisait la juridiction de première instance à accorder des dommages-intérêts. A mon avis, ce n'est pas le cas.
 a Contrairement au règlement des juridictions supérieures provinciales, les Règles et ordonnances générales de notre juridiction ne requièrent pas, que je sache, que le montant des dommages-intérêts généraux soit énoncé dans les écritures.
 b Cela étant, le principe du recours innommé n'est donc pas restreint par le défaut d'indication du montant des dommages-intérêts demandés.

Je me tourne maintenant vers l'argument qu'aucun dommage n'a été subi par l'intimé par suite de l'inexécution de l'obligation légale ni, en tout état de cause, qu'aucun dommage n'a été prouvé. Il suffit, pour répondre brièvement à cet argument, de dire, me semble-t-il, que, selon la perception des faits qu'a eue le premier juge, le seul moyen pratique d'indemniser l'intimé de l'inexécution de l'obligation était par des dommages-intérêts. Cela me paraît découler de ses motifs. Nul doute qu'il est arrivé à cette opinion en constatant que renvoyer l'affaire au Conseil du Trésor plus de cinq ans après la mort du *de cuius* pour qu'il statue sur les réclamations contradictoires, avec les difficultés inhérentes à ce retard lorsqu'il s'agirait d'obtenir des preuves concluantes, serait une tâche virtuellement impossible. Le fait que des versements avaient déjà au cours de cette période été versés à la veuve et à son fils exacerbait le problème auquel le Conseil du Trésor était confronté. Cela étant, la seule méthode pratique d'indemniser l'intimé ne pouvait être qu'une attribution de dommages-intérêts pour inexécution d'obligation. Je ne saurais rien ajouter à cela sinon que je partage cet avis.

Dans la mesure où le montant des dommages-intérêts est en cause, il faut se rappeler qu'il s'agit en l'espèce de dommages-intérêts généraux. Comme tels, on doit présumer qu'ils découlent directement, naturellement ou qu'ils sont la conséquence probable de l'acte dont on se plaint. Suffisamment de faits ont été administrés en preuve pour permettre au premier juge d'évaluer le dommage avec une exactitude relative. C'est ce qu'il a fait; il a aussi expliqué sa façon d'y arriver. Pour que notre juridiction puisse intervenir, nous devons être convaincu soit que le premier juge a appliqué un principe erroné, soit que le montant accordé

should interfere with the award in this case on either of the foregoing bases.

The second prong to appellant's attack on the question of damages was that if relief by way of damages was the proper remedy, then the damages should be nominal. I can deal with this submission very briefly. As I understand it, in either contract or tort cases, a plaintiff is entitled to recover nominal damages only if he fails to prove any actual damage. I should think the same principle should prevail in cases of breach of statutory duty. As I have already indicated, I am of the opinion, as was the learned Trial Judge, that the respondent did show, from the evidence adduced, actual, measurable damage. Therefore, this is not a case for nominal damages only.

Accordingly, for all of the foregoing reasons, I would dismiss the appeal.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

KERR D.J.: I concur.

était si inhabituellement bas, ou élevé, que c'était là une évaluation absolument erronée. On n'est pas parvenu à me persuader que la Cour devrait réviser les dommages-intérêts en l'espèce pour l'une ou l'autre de ces raisons.

La seconde branche de l'argument de l'appelante au sujet des dommages-intérêts est que, s'il s'agit bien du recours approprié, ceux-ci doivent être symboliques. Je traiterai de cet argument rapidement. Si je comprends bien, en matière contractuelle comme en matière délictuelle, le demandeur a droit à des dommages symboliques uniquement s'il ne parvient pas à établir les dommages réellement subis. Le même principe devrait donc s'appliquer dans les cas d'inexécution d'une obligation légale. Comme je l'ai déjà dit, je suis d'avis, comme l'a été le premier juge, que l'intimé a démontré par la preuve qu'il a administrée des dommages réels, évaluables. Il s'ensuit donc qu'il ne s'agit pas d'un cas où les dommages-intérêts doivent être considérés comme symboliques uniquement.

Par ces motifs, je rejeterais donc l'appel.

* * *

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: J'y souscris aussi.