

T-2272-82

T-2272-82

Quasar Helicopters Ltd. (Plaintiff)

v.

The Queen and the Minister of Supply and Services (Defendants)

Trial Division, Cattanach J.—Vancouver, May 6; Ottawa, May 12 and June 7, 1982.

Crown — Contracts — Invitation to tender — Time for submission of bids — Policy of DSS concerning bids received late — Canada Post postage meter imprints as evidence of time of mailing — Plaintiff using such meter in mailing bid — DSS misinformed that meter privately owned — Plaintiff's bid not considered and contract awarded to another — Action for declarations that award void and that plaintiff's bid be considered — Claim for damages for breach of natural justice — Action dismissed — Minister not breaching any duty of fairness as reasonable procedures followed — Reopening consideration of bidding unjust to other bidders — Damages claim tortious in nature — No bad faith established — Discussion of whether Minister or The Queen properly to be named defendant — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2(g), 18 — Federal Court Rules 480, 500 — Department of Supply and Services Act, R.S.C. 1970, c. S-18, ss. 5, 11 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 8 — Government Contract Regulations, C.R.C., c. 701, ss. 8, 9.

The Department of Supply and Services (DSS) invited tenders from suppliers including the plaintiff. The conditions of tender served upon the plaintiff stipulated that: the bidder has sole responsibility for ensuring that its bid is received on time; that a bid which is received after the closing time but before the award of contract will be considered on the condition that it was mailed at least 48 hours prior to the closing time and that postage meter imprints were not acceptable as proof of timely mailing. In fact, DSS did accept postage meter imprints as satisfactory evidence if they were owned by Canada Post. This practice was not communicated to bidders but became known in the industry.

The president of the plaintiff company assumed this to be the case from his prior dealings and general knowledge of the industry. He caused his bid, bearing a Canada Post postage meter imprint, to be mailed more than 48 hours prior to closing time. The bid was received after closing time and prior to the award of contract. Upon inquiring of officials at Canada Post, who had been told of the critical importance of supplying accurate information, DSS was misinformed that the postage meter was privately owned. The bid was not acceptable pursuant to the usual practice and was returned without being

Quasar Helicopters Ltd. (demanderesse)

c.

La Reine et le ministre des Approvisionnements et Services (défendeurs)

Division de première instance, juge Cattanach—
b Vancouver, 6 mai; Ottawa, 12 mai et 7 juin 1982.

Couronne — Contrats — Appel d'offres — Délai de soumission — Politique du MAS au sujet des soumissions reçues en retard — Empreinte des machines à affranchir de Postes Canada comme preuve de la date d'expédition — Utilisation par la demanderesse d'une machine de ce genre lors de la mise à la poste de sa soumission — MAS informé à tort qu'il s'agit d'une machine privée — Adjudication du contrat à un autre sans qu'on tienne compte de la soumission de la demanderesse — Action en jugements déclaratoires que l'adjudication est nulle et qu'il fallait tenir compte de la soumission de la demanderesse — Demande de dommages-intérêts pour manquement à la justice naturelle — Action rejetée — Aucun manquement à un devoir d'équité par le Ministre vu le respect de procédures raisonnables — Il serait injuste envers les autres soumissionnaires de réexaminer les soumissions — Nature délictuelle de l'action en dommages — Pas de mauvaise foi démontrée — Point de savoir si le Ministre ou la Reine ont été portés à bon droit parties défenderesses — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2g), 18 — Règles 480 et 500 de la Cour fédérale — Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, S.R.C. 1970, chap. S-18, art. 5, 11 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 8 — Règlement sur les marchés de l'État, C.R.C., chap. 701, art. 8, 9.

Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a lancé un appel d'offres à ses fournisseurs, dont la demanderesse. Les conditions de soumission remises à la demanderesse stipulaient: qu'il incombait au soumissionnaire exclusivement de voir à ce que sa soumission soit livrée à temps; que la soumission reçue après l'heure de clôture mais avant l'adjudication du contrat serait prise en compte pourvu qu'elle ait été mise à la poste au moins 48 heures avant l'heure et la date de clôture et que les empreintes des machines à affranchir ne constituaient pas une preuve acceptable de mise à la poste de l'envoi en temps voulu. En fait, le MAS acceptait les empreintes d'affranchissement comme preuve concluante de la date d'expédition si elles appartenaient à Postes Canada. Cette pratique n'avait pas été notifiée aux soumissionnaires mais a fini par être connue dans ce milieu industriel.

Le président de la compagnie demanderesse a présumé qu'il en était ainsi en se fondant sur son expérience passée et ce qui était notoire dans le métier. Sa soumission, portant une empreinte d'affranchissement imprimée par Postes Canada, avait été mise à la poste plus de 48 heures avant le terme du délai. Elle a été reçue après expiration du délai mais avant l'adjudication du contrat. Faisant enquête auprès des fonctionnaires de Postes Canada, auxquels on avait souligné l'importance vitale de fournir des renseignements exacts, le MAS s'est fait dire, à tort, qu'il s'agissait d'une machine à affranchir

considered; had the true facts been known, the proposal would have been considered. The plaintiff advised that it had used a Canada Post meter and this fact was established upon further verification. DSS refused to reconsider the matter, as it had entered into a contract with another company.

The plaintiff sued for declarations that the Department's decision to award a contract without considering its proposal is void, and that it is entitled to have its proposal considered prior to the award of a contract, and, for general damages for breach of the rules of natural justice in the Department's failure to comply with the authorized procedure.

Held, the action is dismissed. In refusing to consider the plaintiff's proposal, the Department followed its written procedures to the letter and in checking the origin of the postal meter imprint, it followed its procedure with exactitude. That procedure was the most reasonable and most accurate one that could be devised. That the procedure proved fallible does not detract from its fairness. Accordingly, there was no breach of the duty of fairness by the Minister even assuming there was such duty.

By parity of reasoning, the second declaration sought was also denied: the Department having followed a fair procedure, it determined that the bid was late and refused to consider it. It only discovered the true facts at a date subsequent to the making of a valid and subsisting contract with another company. To reopen consideration of the bidding to include the plaintiff's bid, which had not been opened, would work a manifest injustice to those whose bids had been opened and particularly to the successful bidder, the amount of whose bid had become known and it having also been disclosed that the plaintiff's bid was lower. The same reasoning would apply to beginning the whole process over again with greater force added to which further time would be consumed and it was urgent to get the survey under way.

Though negligence was not pleaded, a claim for damages founded upon a breach of the rules of natural justice, namely the failure of the Department to comply with its own established and authorized procedure, was considered and dismissed. Such a claim is tortious in nature and is based upon the infliction of damage by the deliberate abuse of public authority. No element of bad faith had been established in the instant case.

The Trial Judge substituted the Minister of Supply and Services for the named defendant, Her Majesty the Queen, on the ground that section 18 of the *Federal Court Act* does not apply to the Crown. The judgment proceeds on the basis that the Minister was acting in an administrative capacity and that damages were recoverable if it could be established that the defendant had breached the duty of procedural fairness or that the plaintiff's legal right to have his proposal considered by the defendant had been denied. However, on reflection, it was felt that the Minister was the proper defendant with respect to the claim for declaratory relief while the Crown was the defendant as to the claim for damages.

privée. La soumission ne pouvait donc être acceptée en vertu de la pratique habituelle et elle a été retournée sans qu'on en tienne compte; si les faits véritables avaient été connus, la proposition aurait été examinée. La demanderesse a fait savoir qu'elle avait utilisé une machine à affranchir de Postes Canada, ce qui fut établi après vérification. Le MAS a refusé de réexaminer les offres, ayant conclu un contrat avec une autre compagnie.

La demanderesse agit en jugements déclaratoires que la décision ministérielle d'adjuger le contrat sans tenir compte de sa proposition est nulle et qu'elle avait droit à ce que celle-ci soit réexaminée avant l'adjudication du contrat; elle agit aussi en dommages-intérêts généraux pour manquement aux règles de la justice naturelle et l'inobservation par le Ministère de la procédure autorisée.

Jugement: l'action est rejetée. En refusant de tenir compte de la proposition de la demanderesse, le Ministère a respecté à la lettre la marche à suivre prescrite et en vérifiant l'origine de l'empreinte d'affranchissement, il a suivi avec exactitude la démarche habituelle. Cette procédure était la plus raisonnable et la plus exacte qu'on puisse imaginer dans les circonstances. Qu'elle n'ait pas été sans faille ne lui enlève pas son caractère équitable. En conséquence, le Ministre n'a manqué à aucune obligation d'équité à supposer qu'il ait eu une telle obligation.

Pour des raisons similaires, le second jugement déclaratoire doit aussi être refusé: le Ministère, ayant suivi une procédure juste, a décidé que la soumission était tardive et a refusé d'en tenir compte. Il n'a découvert les véritables faits qu'après la conclusion d'un contrat valide, ayant effet, avec une autre compagnie. Réviser l'adjudication afin de tenir compte de la soumission de la demanderesse, qui n'a pas été ouverte, constituerait une injustice manifeste pour ceux dont les soumissions ont été ouvertes, notamment pour le soumissionnaire gagnant, dont le montant de l'offre est connu, alors que l'on sait maintenant que la soumission de la demanderesse était inférieure. Le même raisonnement s'appliquerait avec plus de force encore s'il fallait reprendre l'ensemble de l'exercice, sans parler du temps que cela prendrait, alors qu'il est urgent de commencer le levé.

Il n'y a pas eu allégation de négligence, mais une action en dommages-intérêts sur le fondement d'un manquement aux règles de la justice naturelle, en l'occurrence l'inobservation par le Ministère de la procédure qu'il avait lui-même établie. Après examen, la réclamation a été rejetée. Cette action est de nature délictuelle et doit être fondée sur l'infliction d'un dommage par abus délibéré de l'autorité publique. Or, aucun élément de mauvaise foi n'a été établi en l'espèce.

Le juge du fond a substitué à la défenderesse nommée, Sa Majesté la Reine, le ministre des Approvisionnements et Services parce que l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne vise pas la Couronne. Le jugement présuppose que le Ministre agissait en sa capacité administrative et qu'il pourrait y avoir dommages-intérêts s'il était établi que le défendeur avait manqué à son devoir d'équité procédurale ou que le droit subjectif de la demanderesse à ce que sa proposition soit examinée par le défendeur lui avait été dénié. Toutefois, réflexion faite, le Ministre paraît être le défendeur approprié à la demande de jugements déclaratoires alors que c'est la Couronne qui l'est dans le cas de l'action en dommages.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al., [1972] F.C. 993 (C.A.); *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.).

REFERRED TO:

Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602; *Zamulinski v. The Queen*, [1956-60] Ex.C.R. 175; *Greenway, Executor of the Estate of Mancuso v. The Queen*, [1980] 1 F.C. 269 (T.D.).

COUNSEL:

G. K. Martin for plaintiff.
Mary Humphries for defendants.

SOLICITORS:

G. K. Martin, Vancouver, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

CATTANACH J.: The defendant first named in the style of cause in this action was Her Majesty the Queen but the relief sought, amongst other things, was declaratory.

In *Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al.*, [1972] F.C. 993 (C.A.), Thurlow J. (as he then was) speaking for the Appeal Division said at pages 998-999:

I am further of the opinion that Mr. Justice Walsh correctly treated the proceeding as an application under Rule 603(b) for the exercise by the Court of its jurisdiction under section 18 of the *Federal Court Act* but the consequence of this appears to me to be that claims for relief obtainable only by an action commenced by a statement of claim cannot be entertained in such a proceeding and that the Crown could not in any event properly be made a respondent in such a proceeding since section 18 confers the jurisdiction only in respect of the conduct of a "federal board, commission or tribunal" which as defined in section 2(g), does not include the Crown. On these matters being pointed out during the course of argument counsel for the respondents abandoned paragraphs B(4), B(6) and B(7) of the claims for relief. The Crown must accordingly be struck out as a party in any event and paragraphs B(4), B(6) and B(7) of the claims for relief need not be further considered.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres, [1972] C.F. 993 (C.A.); *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.).

DÉCISIONS CITÉES:

Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui (No. 2), [1980] 1 R.C.S. 602; *Zamulinski v. The Queen*, [1956-60] R.C.É. 175; *Greenway, exécuteur de la succession Mancuso c. La Reine*, [1980] 1 C.F. 269 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

G. K. Martin pour la demanderesse.
Mary Humphries pour les défendeurs.

PROCUREURS:

G. K. Martin, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE CATTANACH: La défenderesse première nommée dans l'intitulé de cause est Sa Majesté la Reine, mais on conclut, notamment, à jugements déclaratoires.

Dans *Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres*, [1972] C.F. 993 (C.A.), le juge Thurlow (c'était alors son titre), parlant au nom de la division d'appel, a dit, aux pages 998 et 999:

Je suis également d'avis que c'est à bon droit que le juge Walsh a traité la procédure comme une demande formulée en vertu de la Règle 603b) en ce qui concerne l'exercice par la Cour de sa compétence en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*; toutefois, cela me semble avoir pour conséquence que les demandes en dégrèvement, qu'on ne peut formuler qu'à l'aide d'une action instituée par l'intermédiaire d'une déclaration, ne sont pas recevables dans une telle procédure et que la Couronne ne pouvait en tout cas être constituée régulièrement partie intimée à une telle procédure, puisque l'article 18 ne confère de compétence qu'à l'égard des organismes suivants: «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral», ce qui, d'après la définition de l'article 2g), ne comprend pas la Couronne. Lorsqu'on a fait ressortir ces questions au cours des débats, l'avocat des intimées a abandonné les paragraphes B(4), B(6) et B(7) des demandes en dégrèvement. Il faut donc, en tout cas, mettre hors de cause la Couronne et il n'est pas utile d'examiner davantage les paragraphes B(4), B(6) et B(7) des demandes en dégrèvement.

At the outset of the trial upon this matter being pointed out by counsel for the defendant the style of cause was amended to substitute the Minister of Supply and Services with the consent of counsel for both parties and upon oral motion by counsel for the defendant.

At the same time I pointed out that the Minister in the capacity in which he acted in the subject matter of this suit was not acting in a judicial or quasi-judicial capacity but merely in an administrative capacity.

In *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.), Megarry J. said at page 1378:

... in the sphere of the so called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness.

That duty avails the plaintiff herein.

In *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602, Dickson J. reviewed the decisions leading to the emergence of the doctrine of procedural fairness in the making of administrative decisions and concluded by saying [at page 622]: "... elementary justice requires some procedural protection".

In paragraphs 14 and 15 of the statement of claim it is alleged:

14. The Department of Supply and Services is a statutory body established under the laws of Canada and, as such, is bound to observe the rules of natural justice.

15. In making the decision to award the contract without considering the proposal of the Plaintiff, the Department of Supply and Services and its agents have breached the rules of natural justice and have thereby caused the Plaintiff loss, damage and expense. Particulars of the breach of the rules of natural justice include:

- a. Acting in excess of its jurisdiction or without jurisdictions;
- b. Excluding relevant matters from consideration;
- c. Exercising its discretion in a capricious manner;
- d. Failing to comply with its own established and authorized procedure;
- e. Proceeding on the wrong principles.

Because the Minister, responsible for the function of the Department he heads in the circumstances of the subject of this action, acted in an

En début d'instruction, l'avocat de la défenderesse ayant attiré l'attention sur ce commentaire, l'intitulé de cause a été modifié, avec le consentement des avocats des deux parties, sur demande orale de l'avocat de la défenderesse, pour substituer à la Couronne le ministre des Approvisionnement et Services.

J'ai alors fait remarquer que le Ministre, en la qualité dans laquelle il a agi en l'espèce, n'exerçait pas une compétence juridictionnelle (judiciaire ou quasi judiciaire) mais uniquement une fonction administrative.

Dans l'espèce *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.), le juge Megarry a dit, à la page 1378:

[TRADUCTION] ... dans ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement.

Cette obligation existe en l'espèce à l'égard de la demanderesse.

Dans l'arrêt *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2), [1980] 1 R.C.S. 602, le juge Dickson a passé en revue la jurisprudence responsable de l'apparition de la théorie de l'équité procédurale dans la prise de décisions administratives, et en a conclu [à la page 622] que: «... la justice élémentaire exige une certaine protection dans la procédure».

Aux alinéas 14 et 15 de la déclaration, on soutient que:

[TRADUCTION] 14. Le ministère des Approvisionnements et Services est un organisme légal, constitué selon la loi canadienne, et, en tant que tel, il doit observer les règles de la justice naturelle.

15. En décidant d'adjuger le contrat sans tenir compte de la proposition de la demanderesse, le ministère des Approvisionnements et Services et ses mandataires ont enfreint les règles de la justice naturelle, causant par là un préjudice, des dommages et des débours à la demanderesse. Il y a eu manquement aux règles de la justice naturelle notamment par:

- a. Excès de pouvoir ou incompétence;
- b. Exclusion de faits pertinents;
- c. Abus d'un pouvoir discrétionnaire;
- d. Non-respect de sa propre procédure dûment autorisée et établie;
- e. Recours à des principes erronés.

Comme le Ministre responsable du fonctionnement du Ministère qu'il dirige a, dans les circonstances faisant l'objet de l'action, agi en une capa-

administrative capacity I granted leave to the plaintiff to amend these paragraphs by substituting the words "procedural fairness" for the words "natural justice" in the three occasions those words appeared. This was done with the consent of counsel for the defendants.

I entertain substantial reservations as to whether what are stated to be "particulars" are in fact truly particulars rather than conclusions of law unsupported and not flowing from pleaded facts with the possible exception of paragraph 15d to the effect that the defendant failed "to comply with its own established and authorized procedure".

But no one was misled. The matter was heard and evidence adduced directed to the issue that the defendant had acted unfairly to the detriment of the plaintiff.

This matter was one of considerable urgency and represented as such. It involved the support by helicopter of an aerial survey by the Geodetic Division of the Department of Energy, Mines and Resources to begin May 1, 1982, a date now well passed.

My brother Walsh, in granting an interim mandatory injunction against Her Majesty on April 8, 1982 to remain in effect until judgment on the plaintiff's action for the declaratory relief it seeks stated that the defendant's defence to the statement of claim had not been filed and as the time within which to do so had not expired the Court could not order that the action be set down for immediate trial, but he added that it was in the interests of both parties that the matter be set down for trial at the earliest possible date, preferably before May 1, 1982, no doubt assuming that all conditions precedent to trial had been completed.

There was no delay in appealing the grant of the injunction by Walsh J. That was done within three clear days.

A statement of defence dated April 28, 1982 was filed on April 29, 1982.

A joint application to fix the date and place for trial dated April 30, 1982 was filed in the Vancouver Registry on May 3, 1982 and received by the Associate Chief Justice on May 5, 1982.

cité administrative, j'ai autorisé la demanderesse à modifier ces paragraphes pour y substituer l'expression [TRADUCTION] «équité procédurale» à l'expression «justice naturelle» dans les trois cas où cette expression apparaît. Ce qui a été fait, avec l'agrément de l'avocat des défendeurs.

Ce n'est pas sans réserve que je considère les [TRADUCTION] «détails» articulés [soit les alinéas 15a à 15e] comme de vrais détails et non comme des conclusions de droit non fondées, ne découlant pas des faits articulés, sauf peut-être pour l'alinéa 15d, parlant du non-respect par la défenderesse de «sa propre procédure dûment autorisée et établie».

Cependant, personne ainsi n'a été trompé. L'instruction de l'affaire et l'administration des preuves ont porté sur le comportement inéquitable de la défenderesse au détriment de la demanderesse.

L'affaire était fort urgente et a été présentée comme telle. Elle impliquait l'appui aérien par hélicoptère d'un levé aérien que devait effectuer la Division géodésique du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à compter du 1^{er} mai 1982, date depuis longtemps passée.

Mon collègue le juge Walsh, en accordant une injonction provisoire, obligeant Sa Majesté à faire, le 8 avril 1982, devant avoir effet jusqu'au prononcé du jugement sur l'action de la demanderesse en jugement déclaratoire, a dit que, comme la défenderesse n'avait pas déposé sa défense et que le délai de dépôt courait toujours, la Cour ne pouvait ordonner immédiatement d'instruire l'action mais qu'il était de l'intérêt des deux parties que l'instruction ait lieu le plus tôt possible, de préférence avant le 1^{er} mai 1982, lorsque, présumément, seraient réalisées toutes les conditions suspensives de l'instruction.

Appel de l'injonction accordée par le juge Walsh fut immédiatement interjeté, en moins de trois jours francs.

Il y a eu, le 29 avril 1982, dépôt d'une défense, datée du 28 avril 1982.

Une requête conjointe, en fixation du jour et du lieu de l'instruction, datée du 30 avril 1982, a été déposée au greffe de Vancouver le 3 mai 1982 et reçue par le juge en chef adjoint le 5 mai.

Each party proposed to call one witness and produce five documents. The estimated duration of the trial was one day. A more realistic estimate would have been three days.

There was a judge available in Vancouver on May 5 and May 6, 1982. The defendant was unable to have her sole witness in Vancouver until Thursday, May 6, 1982 and I accordingly fixed the trial for Vancouver on that date. The trial was not completed during the extended hours on May 6, 1982 and since the parties were to be present in Ottawa, Ontario on May 11, 1982 to argue the appeal from the order of Walsh J., the matter was adjourned to May 12, 1982 in Ottawa.

The prayer for relief sought by the plaintiff was a declaration that a contract awarded without consideration of the plaintiff's response to a request for proposals is void and of no effect, a declaration that the plaintiff is entitled to have its proposal considered before a contract is awarded (which would be tantamount to a new call for tenders), an interlocutory injunction (granted by Walsh J. and of course not a matter for the Trial Judge in any event) and special damages and general damages.

Special damages are those which are definitely ascertained and special damages unless pleaded are not recoverable. There were no facts pleaded with respect to special damages and counsel for the plaintiff announced that he abandoned his claim for special damages.

There remained however a claim for general damages.

I was inclined to the belief that there were sufficient allegations in paragraph 15 of the statement of claim to support a claim for general damages, i.e., that having failed to comply with its own established and authorized procedure and awarding the contract without considering the plaintiff's proposal the defendant breached the duty of procedural fairness whereby the plaintiff was caused loss, damage and expense.

Upon more mature consideration I may have been precipitous in substituting the Minister of Supply and Services as defendant in place of Her Majesty. It would have been more proper to add the Minister as a defendant limited to the declara-

Chaque partie devait citer un témoin et produire cinq pièces littérales. L'instruction durerait un jour. Il aurait été plus réaliste de prévoir trois jours.

^a Un juge devait être disponible à Vancouver les 5 et 6 mai 1982, mais la défenderesse était incapable d'assurer la présence de son unique témoin à Vancouver avant le jeudi 6 mai, aussi ai-je fixé l'instruction à Vancouver à cette date. L'instruction ne s'est pas terminée le 6 mai 1982, malgré un prolongement de séance. Aussi, comme les parties devaient se présenter à Ottawa le 11 mai, pour débattre de l'appel de l'ordonnance du juge Walsh, l'affaire fut ajournée au 12 mai à Ottawa.

^b La demanderesse conclut à jugement déclaratoire disant que le contrat, accordé sans tenir compte de la réponse de la demanderesse à l'appel d'offres, est nul et sans effet; que l'offre de la demanderesse doit être étudiée avant que le contrat ne soit adjugé (ce qui équivaut à demander le renouvellement de l'appel d'offres). Elle conclut aussi à une injonction interlocutoire (accordée par le juge Walsh, une question qui n'est pas l'affaire du juge du fond de toute façon) et à des dommages-intérêts généraux et spéciaux.

^c Sont spéciaux les dommages établis avec certitude; on ne saurait y avoir droit s'ils ne sont pas expressément articulés dans les écritures. Or, aucune articulation n'a été faite à ce sujet, aussi l'avocat de la demanderesse a-t-il fait savoir qu'il abandonnait cette conclusion.

^d La conclusion à des dommages généraux demeure toutefois.

^e J'aurais tendance à penser que les articulations de l'alinéa 15 de la déclaration autorisaient à conclure à des dommages généraux: n'ayant pas respecté sa propre procédure, dûment établie et autorisée, et ayant accordé le contrat sans tenir compte de l'offre de la demanderesse, la défenderesse aurait enfreint son obligation d'équité procédurale causant par là un préjudice, des dommages et des débours à la demanderesse.

^f Réflexion faite, il se peut que j'aie accepté un peu trop vite que le ministre des Approvisionnements et Services soit substitué comme défendeur à Sa Majesté. Il aurait été plus approprié d'ajouter le Ministre comme défendeur aux jugements

tory relief sought and to retain Her Majesty as defendant to the claim for general damages only. The entire hearing was conducted on that basis as were representations made on behalf of the parties. I therefore revise the order I made to that extent, secure in the knowledge that no prejudice whatsoever is occasioned to either party.

It became abundantly clear during the presentation of evidence by the parties that evidence as to general damages could not possibly be heard during the time available in Vancouver.

There had been no application ten days before trial by the plaintiff to proceed to trial without adducing evidence as to damages under Rule 480 and that such issue of fact might be the subject of a reference after trial if it then appears that such issue requires to be decided.

However by virtue of subsection (2) of Rule 480 an order of this kind may be made during trial by the Court on its own motion and I so ordered that, if as a result of the decision made the issue of general damages still required to be decided, there should be a reference to decide the quantum.

There is no pleading of negligence by a servant of the Crown acting in the course of his employment to support an award of damages for negligence by the Crown. As previously mentioned the only allegation which would give rise to general damages would have been the breach of the duty on the defendant to act fairly with respect to the plaintiff's tender or proposal.

If the plaintiff had the legal right to have its proposal considered by the responsible Department and it was denied that right it is a fundamental principle that the violation of a right gives rise to a cause of action in damages for that denial of a right (see *Zamulinski v. The Queen*, [1956-60] Ex.C.R. 175 and *Greenway, Executor of the Estate of Mancuso v. The Queen*, [1980] 1 F.C. 269 (T.D.)).

In the event that there should be an order for a reference as to damages, which would follow from a decision that plaintiff has been denied a right to

déclaratoires uniquement et de conserver Sa Majesté comme défenderesse à la demande de dommages-intérêts généraux uniquement. Toute l'instruction s'est déroulée sur ce fondement, ainsi que les argumentations présentées au nom des parties. Je révisé donc, dans cette mesure, l'ordonnance que j'avais faite, confiant qu'aucun préjudice n'est ainsi causé à l'une ou l'autre des parties.

Il devint tout à fait manifeste lors de l'administration par les parties de leur preuve, qu'il ne serait pas possible de connaître des preuves relatives aux dommages généraux au cours de l'audience de Vancouver.

La demanderesse n'a pas, dans les dix jours qui ont précédé l'instruction, présenté de requête, sur le fondement de la Règle 480, pour non-administration de preuves à l'instruction quant aux dommages et référence à cet égard après l'instruction, le cas échéant.

Toutefois, en vertu du paragraphe (2) de la Règle 480, la Cour, de son propre mouvement, peut rendre une telle ordonnance au cours de l'instruction, aussi ai-je ordonné, si, par suite de la décision rendue, la question des dommages généraux demande toujours à être résolue, qu'il y ait référence pour en établir le montant.

On articule nullement dans les écritures la négligence d'un préposé de la Couronne, dans l'exercice de ses fonctions, pour justifier l'octroi de dommages-intérêts, motif pris de négligence de la Couronne. Comme dit précédemment, seul justifierait d'accorder des dommages-intérêts généraux un manquement de la défenderesse à son devoir d'agir équitablement envers l'offre ou proposition de la demanderesse.

Si la demanderesse jouissait du droit subjectif de voir son offre prise en considération par le Ministère responsable, et que ce droit lui ait été dénié, elle peut ester car c'est un principe fondamental que la violation d'un droit subjectif justifie un recours en dommages-intérêts (voir *Zamulinski v. The Queen*, [1956-60] R.C.É. 175 et *Greenway, exécuteur de la succession Mancuso c. La Reine*, [1980] 1 C.F. 269 (1^{re} inst.)).

En cas d'ordonnance de référence quant aux dommages, découlant d'une décision reconnaissant qu'un droit subjectif a été dénié à la demanderesse,

which it was legally entitled, then that reference shall be on the basis of the pleadings as they now read without further amendment prior to the reference.

The reason therefor is that the matter went to trial on the basis of the issues settled by the pleadings (excepting for the amendments of a housekeeping nature made with the consent of and without prejudice to the parties) as they presently read. To do otherwise would be grossly unfair to the defendant who, at trial, met the issues settled by the pleadings and should not be called upon to meet another and different case at the reference.

While it might be proper in certain circumstances to permit an amendment to the pleadings after the trial as to the question of liability of a defendant and before the hearing of the reference by the referee appointed to hear and decide the quantum of damages (Rule 500(5) provides that the referee shall be furnished with a certified copy of the pleadings) this is not such a case, the claim for damages being predicated upon the allegations of fact in the pleadings.

This action arose from the duty, power and function of the Minister, as outlined in section 5 of the *Department of Supply and Services Act*, R.S.C. 1970, c. S-18, to acquire and provide to the Department of Energy, Mines and Resources, another department of the Government of Canada, air charter services required by that Department.

By virtue of section 11 of the statute, subject to applicable regulations made by the Governor in Council or Treasury Board, the Minister may enter into contracts for those matters which fall within his competence.

The *Government Contract Regulations*, C.R.C., c. 701, made by the Governor in Council pursuant to the authority in the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, requires in section 8 that before any contract is entered into, the contracting authority, in this instance the Minister of Supply and Services, should invite tenders except in the circumstances provided for, none of which are here applicable.

cette référence devra être fondée sur les écritures, inchangées, sans que ne soit autorisée aucune révision avant la référence.

^a La raison en est que l'affaire a été instruite sur le fondement des articulations des écritures actuelles (si on excepte les modifications d'ordre technique apportées avec l'agrément des parties et sans préjudice de leur droit). Agir autrement serait manifestement injuste envers la défenderesse qui, à l'instruction, a opposé une défense aux articulations actuelles des écritures; elle ne devrait pas avoir à se défendre d'autre chose lors de la référence.

^d Il se peut que dans certaines circonstances une modification des écritures postérieure à l'instruction s'impose au sujet de la responsabilité d'un défendeur avant la tenue de la référence par l'arbitre chargé de déterminer le montant des dommages (la Règle 500(5) dispose qu'une copie, certifiée conforme, des écritures doit être fournie à l'arbitre), mais ce n'est pas le cas ici, la conclusion à des dommages-intérêts reposant sur les faits articulés dans les écritures.

^f Cette action découle des obligations, pouvoirs et attributions du Ministre, qu'énonce l'article 5 de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*, S.R.C. 1970, chap. S-18, d'acquérir et de fournir au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, un autre ministère du gouvernement du Canada, les services de nolisement aérien dont il a besoin.

^h En vertu de l'article 11 de cette Loi, sous réserve des règlements applicables du gouverneur en conseil, ou du conseil du Trésor, le Ministre peut conclure des contrats dans les domaines qui sont de son ressort.

ⁱ Le *Règlement sur les marchés de l'État*, C.R.C., chap. 701, que prend le gouverneur en conseil en application de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, porte en son article 8 qu'avant la conclusion d'un marché l'autorité contractante, en l'espèce le ministre des Approvisionnements et Services, doit lancer un appel d'offres, sauf dans certains cas, dont aucun ne s'applique en l'espèce.

Section 9 provides with respect to a service contract, which this contract is as defined in the interpretation section of the Regulations, the contracting authority shall invite tenders from suppliers in a list that is, in the opinion of the contracting authority, representative of the suppliers of the required services.

This was done.

Invitations to tender dated February 24, 1982 were sent to thirty-eight representative suppliers of helicopter services of which the plaintiff was one.

The document was entitled, "Request for Proposal" but in the language of the instrument there is an explanatory notation that whenever the word "tender" appears the word "proposal" should be substituted therefor.

The instrument is in fact an invitation to tender and when completed by a tenderer it is a bid but there is a departure from the usual construction tender in that it is not an invitation to treat. The tender, bid or proposal, is an "offer" which when accepted by the requester of the proposal constitutes the contract.

This is made abundantly clear from paragraph 11 ranged under title "Conditions of Tender" in the request for proposal which reads:

If required the tenderer will enter into a formal contract with Her Majesty containing such terms and conditions (not inconsistent with the terms and conditions of this tender) as may be required by Her Majesty. Unless and until such a formal contract is entered into, this tender and any acceptance of tender by Her Majesty shall together be the complete and only contract.

Mr. Dunn, the President of the plaintiff, testified that he had received the request for proposal dated February 24, 1982 from the Department shortly after the date of the request.

In cross-examination Mr. Dunn acknowledged that he also received a "Notice to Suppliers" enclosed with the request for proposal.

The notice to suppliers was received in evidence as Exhibit D-1, which notice reads:

NOTICE TO SUPPLIERS

The policy and practice of the Department of Supply and Services is to return a bid to the sender if it was received by DSS

L'article 9 dispose qu'en ce qui concerne un contrat de services, le présent contrat en est un selon l'article interprétatif du Règlement, l'autorité contractante doit avoir recours à une liste de fournisseurs représentative, de l'avis de l'autorité contractante, des fournisseurs des services requis.

Cela a été fait.

Un appel d'offres, daté du 24 février 1982, a été envoyé à trente-huit fournisseurs de services de transport par hélicoptère représentatifs, dont la demanderesse.

Le document s'intitulait «Demande de proposition», mais, dans le corps du texte, il y a une note explicative disant qu'il faut remplacer, partout où il apparaît, le terme «offre» par le terme «proposition».

En fait, il s'agit d'un appel d'offres qui, lorsque complété par le soumissionnaire, devient une offre en bonne et due forme; on s'écarte cependant de la soumission habituelle en matière de construction en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une invitation à faire des offres. L'offre, soumission ou proposition, constitue une «pollicitation» qui, lorsque acceptée par l'auteur de l'appel d'offres, constitue un contrat.

C'est ce qu'exprime on ne peut plus clairement l'alinéa 11, apparaissant sous le titre «Conditions», de la demande de proposition, dont voici le texte:

Au besoin, le soumissionnaire conclura avec Sa Majesté un contrat officiel renfermant les conditions (non incompatibles avec les conditions de la présente soumission) que Sa Majesté pourra exiger. Tant qu'un tel contrat officiel n'aura pas été conclu, la présente soumission et toute acceptation de celle-ci par Sa Majesté constitueront un contrat complet, le seul existant entre les parties.

M. Dunn, président de la demanderesse, a déclaré dans son témoignage avoir reçu du Ministère la demande de proposition, datée du 24 février 1982, peu de temps après.

En contre-interrogatoire, M. Dunn a reconnu avoir aussi reçu, inclus avec la demande de proposition, un «Avis aux fournisseurs».

L'avis aux fournisseurs a été admis en preuve comme pièce D-1; le voici:

AVIS AUX FOURNISSEURS

Le ministère des Approvisionnements et Services a pour politique et pratique de retourner une soumission à l'envoyeur si elle

after the designated closing time and date, unless the envelope containing the bid bears a Post Office Cancellation Time Stamp confirming that the bid was posted at least 48 hours prior to the closing time and date (outside Canada 96 hours).

1. If you use a postage meter machine, you should consider sending your bid by Registered Mail, Certified Mail or Special Delivery for proof that it was mailed at least 48 hours prior to the closing time and date (outside Canada 96 hours).

NOTE:

Postage meter imprints are not normally cancelled by the Canada Post Corporation and therefore, are not acceptable as proof of timely mailing.

2. If the bid was mailed less than 48 hours prior to the date and time set for closing (outside Canada 96 hours), you should consider submitting your bid by telegraphic means, unless otherwise instructed in the request for bid.

Only mistaken handling in DSS will excuse the delay of a telegraphic bid. Mistaken handling by others, misrouting, volume traffic, weather disturbances or any other causes for delay of delivery of telegraphic responses attributable to the telegraphic company will not excuse the lateness of a telegraphic bid.

The bidder has the sole responsibility for ensuring that its bid is received on time. The bidder cannot transfer such responsibility to the government. For example, when transmitting a bid which requires obtaining customs clearance before DSS takes possession of the bid, it is the responsibility of the bidder to allow sufficient time to obtain such clearance before the scheduled bid closing date and time. Such instances cannot be construed as "undue delay in the mail".

For further information please write to or phone:

The Executive Secretary
Supply Administration
Department of Supply & Services
Ottawa, Canada
K1A 0S5

Telephone: (819) 997-2686
or

The Project Officer identified
on the bid form.

The proposal was required to be completed on the form supplied and returned in a special envelope provided to the Secretary, Supply Administration of the Department at a specified address in Hull, Quebec.

The closing date and time was, as dictated in the form, March 18, 1982 at 10 a.m. Eastern standard time [E.S.T.].

est reçue au MAS après l'heure et la date de clôture qui ont été fixées, sauf si le timbre d'oblitération apposé sur l'enveloppe contenant la soumission indique que la soumission a été mise à la poste au moins 48 heures avant l'heure et la date de clôture (96 heures pour l'extérieur du Canada).

a 1. Si vous utilisez une machine à affranchir, nous vous suggérons de faire parvenir votre soumission par courrier recommandé, poste certifiée ou livraison par exprès, pour confirmer qu'elle a été mise à la poste au moins 48 heures avant l'heure et la date de clôture (96 heures pour l'extérieur du Canada).

NOTE:

b Les empreintes des machines à affranchir ne sont pas d'ordinaire oblitérées par la Société canadienne des postes et ne constituent donc pas une preuve acceptable que l'envoi a été posté en temps voulu.

c 2. Si la soumission a été mise à la poste moins de 48 heures avant l'heure et la date fixées pour la clôture, (96 heures pour l'extérieur du Canada) vous devriez songer à soumettre votre offre de prix par des moyens télégraphiques, à moins d'indication contraire dans l'appel d'offres.

d Seule une erreur de manutention imputable au MAS pourra excuser le retard d'une soumission télégraphiée. Les erreurs de manutention attribuables à d'autres parties, le mauvais acheminement, le volume de trafic [*sic*], les perturbations atmosphériques ou toute autre cause de retard dans la remise des réponses télégraphiques qui serait attribuable à la compagnie de télégraphe ne pourra excuser le retard d'une soumission télégraphiée.

e Il incombe au soumissionnaire exclusivement de voir à ce que sa soumission soit livrée à temps. Cette responsabilité ne peut être imputée au gouvernement. Si, par exemple, on achemine une soumission qui devra passer en douane avant que le MAS n'en prenne possession, le soumissionnaire doit prévoir un délai suffisant pour que la soumission se rende quand même avant la date et l'heure limites prévues. De tels cas ne peuvent être interprétés comme des «retards injustifiés dans le courrier».

f Pour de plus amples renseignements, veuillez téléphoner ou écrire à:

g Le Secrétaire exécutif
Administration des Approvisionnements
Ministère des Approvisionnements et Services
Ottawa, Canada
K1A 0S5

Téléphone: (819) 997-2686
ou

h à l'agent de projet désigné dans
l'invitation à soumissionner.

i L'offre devait être rédigée sur la formule fournie et retournée, dans une enveloppe spéciale adressée au Secrétaire, Administration des approvisionnements du Ministère, à l'adresse indiquée, à Hull (Québec).

j Le jour et l'heure de clôture des offres étaient, d'après la formule, le 18 mars 1982, à 10 h, heure normale de l'Est [HNE].

Coincidentally the date and time for opening tenders is also March 18, 1982 at 10 o'clock in the forenoon.

Mr. Dunn was well aware from his previous experience in dealing with the Department and from paragraph 1 of the conditions of tender (Exhibit P-2) and the notice to suppliers (Exhibit D-1) that an "offer" (that is the word used in Exhibit P-2) mailed at least forty-eight hours prior to the closing time and date if mailed in Canada (96 hours outside Canada) will be considered as timely mailing subject to proof acceptable to the Department of the mailing date and time. It was specifically noted that "Postage meter imprints . . . are not acceptable as proof of . . . mailing".

The reason for that is implicit from the notice to suppliers.

Private individuals own and utilize postage meter machines. A postage meter sticker or stamp may be attached to an envelope at the mailer's premises within time but the envelope may not be deposited in a post office until well after the expiry date or time. Since postage meter imprints are not normally cancelled by Canada Post the imprints are not acceptable by the Department as proof of timely mailing. Different considerations must therefore apply if, at the request of the sender, a postal clerk cancelled the meter print with a legible cancellation stamp showing the time and date of the receipt and cancellation which would coincide. The same would apply to postage stamps purchased and affixed.

The same thing applies to postage meter imprints affixed by Canada Post. They are not cancelled either. However if the meter imprint is affixed by Canada Post that should overcome the difficulty in the use of private meters but the difficulty remaining is in how to establish whether the postage meter machine is owned by a private person or Canada Post.

That is possible to do.

Each postage meter machine bears a registration number and the postage meter stamp ejected by that machine bears that registration number.

De même, le jour et l'heure d'ouverture des offres étaient le 18 mars 1982, à 10 h du matin.

^a M. Dunn savait fort bien, par suite de son expérience avec le Ministère et vu le premier alinéa des conditions (pièce P-2) et l'avis aux fournisseurs (pièce D-1), qu'une «soumission» (terme employé par la pièce P-2) mise à la poste au moins 48 heures avant le jour et l'heure de clôture, au Canada (96 heures lorsque à l'extérieur du Canada), serait considérée comme dans les délais, sous réserve de la preuve, jugée acceptable par le Ministère, du jour et de l'heure de mise à la poste. Il était expressément signalé que «Les empreintes des machines à affranchir . . . ne constituent . . . pas une preuve acceptable que l'envoi a été posté . . .».

^d L'avis aux fournisseurs en fournit implicitement la raison.

^e Certains particuliers possèdent et utilisent des machines à affranchir. Des vignettes ou cachets de machines à affranchir peuvent être placés sur une enveloppe par l'expéditeur dans les délais bien que l'enveloppe, elle, soit déposée au bureau de poste tout à fait hors délai. Comme Postes Canada n'oblitére pas les empreintes d'affranchissement imprimées, le Ministère ne saurait les accepter comme preuve d'expédition dans les délais. Des critères différents doivent donc s'appliquer si, à la demande de l'expéditeur, un fonctionnaire des postes a oblitéré l'empreinte d'affranchissement au moyen d'une oblitération lisible indiquant le jour et l'heure de réception et d'oblitération, lesquels coïncident. Il en irait de même des timbres-poste qu'on achète et colle sur les enveloppes.

^h Il en est ainsi aussi des empreintes d'affranchissement imprimées par Postes Canada: elles ne sont pas oblitérées. Toutefois, si l'empreinte est imprimée par Postes Canada, la difficulté qui existe dans le cas de l'usage privé des machines à affranchir disparaît; il reste cependant à établir si la machine à affranchir appartient à un particulier ou à Postes Canada.

Cela est possible.

^j Chaque machine à affranchir comporte un numéro d'enregistrement qui apparaît sur l'empreinte qu'elle imprime. Postes Canada possède un

Canada Post has a record of the registration numbers of postage meter machines and if the registration number is legible on the imprint then ownership of the machine can be readily ascertained.

But Canada Post zealously guards the secrecy of the ownership of those machines.

Mr. G. M. Lafrenière, the Executive Secretary, Supply Administration, conscious of his duty as a public servant to serve the public convenience, worked out a procedure between his Branch and the Canada Post whereby an employee of his Branch would telephone an employee of Canada Post giving the registration number on a postage meter imprint and receive advice from the records of Canada Post whether or not a postage meter machine bearing that registration number was owned by Canada Post.

Mr. Lafrenière impressed upon Canada Post the vital necessity of the transmission of accurate information. It is needless to add that drastic consequences could flow from inaccurate information.

He also indicated the co-operation he was able to achieve from Canada Post in giving high priority to the expedition of mail in the special yellow envelopes supplied with the requests for proposals in which to return bids or for use as an address label.

Mr. Dunn was aware, or had reason to assume, that postage meter imprints affixed by Canada Post were acceptable as proof of the date of mailing and this despite the written admonishments not to rely on this method of proof in such instruments as the conditions of tender, and notice to suppliers.

This was a facility that Mr. Lafrenière had undertaken to provide and did provide as a convenience to bidders.

So on March 15, 1982 Mr. Dunn instructed his secretary to mail the plaintiff's response to the request for proposal on that day. He specifically instructed her not to use the plaintiff's postage meter machine but to take the envelope enclosing the bid with the special envelope supplied by the Department affixed as an address label and deposit that envelope in the office of Canada Post at

registre des numéros d'enregistrement de toutes les machines à affranchir; aussi, si le numéro d'enregistrement de l'empreinte est lisible, le propriétaire de la machine peut facilement être identifié.

^a Mais Postes Canada garde jalousement le secret du nom des propriétaires de ces machines.

^b M. G. M. Lafrenière, Secrétaire exécutif, Administration des approvisionnements, conscient de son devoir de fonctionnaire de bien servir le public, a institué entre sa direction et Postes Canada une procédure par laquelle un fonctionnaire de sa direction téléphone à un fonctionnaire de Postes Canada et lui donne le numéro d'enregistrement de l'empreinte d'affranchissement afin de savoir si, ^c d'après les registres de Postes Canada, la machine à affranchir portant ce numéro d'enregistrement appartient ou non à Postes Canada.

^d M. Lafrenière a insisté auprès de Postes Canada sur la nécessité vitale de l'exactitude des renseignements transmis. Il est inutile d'insister sur les conséquences graves pouvant découler de la fourniture de renseignements inexacts.

^e Il a aussi pu obtenir que Postes Canada donne priorité à l'expédition du courrier placé dans les enveloppes jaunes spéciales fournies avec les demandes de propositions pour le retour des offres ou pour servir d'adresse, sous forme d'étiquettes. ^f

M. Dunn savait, ou avait des raisons de croire, que les empreintes d'affranchissement qu'imprimait Postes Canada étaient acceptées comme ^g preuve de la date de mise à la poste, en dépit des avertissements écrits interdisant d'avoir recours à ce mode de preuve inséré dans les conditions, dans l'avis aux fournisseurs et dans d'autres documents semblables. ^h

C'était là un service que M. Lafrenière avait choisi de fournir, et fournissait effectivement, aux soumissionnaires pour leur commodité.

ⁱ Aussi, le 15 mars 1982, M. Dunn a-t-il donné instruction à sa secrétaire de mettre à la poste, ce jour-là, la réponse de la demanderesse à la demande de proposition. Il lui a expressément donné comme instruction de ne pas avoir recours à la machine à affranchir de la demanderesse, mais de déposer l'enveloppe dans laquelle était insérée l'offre et sur laquelle l'enveloppe spécialement

Richmond, British Columbia. The secretary did precisely that. She was not directed to request that the postage meter imprint be cancelled nor to buy and affix postage stamps which would be cancelled as a matter of course.

Mr. Dunn testified that it was advantageous to a bidder to delay until the last possible moment, within a margin of safety, in depositing his bid.

That is why he gave the instructions to mail the bid on March 15, 1982 at the Post Office in Richmond, B.C. He did that secure in the knowledge a bid mailed in Canada forty-eight hours prior to 10 a.m. E.S.T. on March 18, 1982 would be within time and considered as such. A bid posted in Richmond, B.C. at 7 a.m. Pacific time on March 16, 1982 would have been posted forty-eight hours prior to 10 a.m. E.S.T. on March 18, 1982.

It is clear from the postage meter imprint that the envelope was mailed in Vancouver, B.C. on "15 III '82" which must mean March 15, 1982 and the imprint came from "METER XX COMPTEUR XX 576299". The two symbols after each of the English word METER and the French word COMPTEUR are completely undecipherable even to an hieroglyphist but the figures 576299 are crystal clear.

On the reverse side of the envelope, still unopened, is what may be a postal stamp indicative of the receipt in Ottawa, Canada are the letters MR followed by very faint traces of what might be figures which could possibly be 18 followed by readable figures 82. Perhaps that stamp means the envelope was received by Canada Post at one of its terminals on March 18, 1982 but the figures which I think might be 18 cannot be so identified with any degree of certainty.

In any event there is a further stamp which is legible indicating that the parcel was received in the Mail Room DSS, which in response to a question I was informed meant the Department of

fournie par le Ministère était collée, comme une étiquette, et servait d'adresse, au bureau de poste de Richmond (Colombie-Britannique). C'est ce que fit précisément la secrétaire. On ne lui a pas demandé d'exiger que l'empreinte d'affranchissement soit oblitérée, ni d'acheter, et d'y coller, des timbres-poste, qui auraient été oblitérés selon l'usage.

Selon M. Dunn, il était avantageux pour un soumissionnaire d'attendre au dernier moment, après s'être assuré d'un coussin de sécurité, pour déposer son offre.

C'est pourquoi il avait donné pour instruction de mettre à la poste la soumission le 15 mars 1982, au bureau de poste de Richmond (C.-B.), sachant qu'une soumission mise à la poste, au Canada, quarante-huit heures avant 10 heures, HNE, le 18 mars 1982, serait dans les délais et considérée comme tel. Une soumission mise à la poste à Richmond (C.-B.), à 7 heures, heure du Pacifique, le 16 mars 1982, aurait donc été mise à la poste quarante-huit heures avant 10 heures, HNE, le 18 mars 1982.

Il est évident, d'après l'empreinte d'affranchissement, que l'enveloppe a été mise à la poste à Vancouver (C.-B.), le «15 III '82», ce qui doit vouloir dire le 15 mars 1982, et que l'empreinte a été imprimée par le «METER XX COMPTEUR XX 576299». Les deux symboles qui suivent le terme anglais METER et le terme français COMPTEUR sont totalement indéchiffrables, même pour un Champollion, mais le nombre 576299 est d'une clarté cristalline.

Au verso de l'enveloppe, encore cachetée, apparaît ce qui semble être une oblitération postale indiquant la date de réception à Ottawa (Canada): les lettres MR apparaissent, suivies d'une empreinte, fort pâle, qui pourrait être composée de chiffres, peut-être le nombre 18, suivi du nombre 82, parfaitement lisible lui. Peut-être que cette oblitération signifie que Postes Canada a reçu cette enveloppe à l'un de ces terminus le 18 mars 1982, mais ce nombre qui me paraît être 18 ne peut être identifié avec aucun degré de certitude.

De toute façon, il y a une autre oblitération lisible indiquant que le colis a été reçu dans la salle du courrier MAS, sigle identifiant, d'après la réponse donnée à ma question, le ministère des

Supply and Services, on "Mar 19 1982" and an arrow on a twenty-four hour clock points to the envelope having been there received at 9 a.m. on that day.

That was after the closing time.

Therefore the procedure instigated by Mr. Lafrenière was put in motion.

On March 19, 1982 an employee of the Department of Supply and Services charged with that responsibility telephoned an employee of Canada Post charged with a reciprocal responsibility to ascertain from the records of Canada Post whether postal meter machine registered number 576299 was a Canada Post machine. (I assume the employee would check the registered number of machines utilized by Canada Post and if number 576299 was not recorded as such then it must be a private postage meter machine.)

Canada Post advised that meter machine number 576299 was not operated by Canada Post.

Accordingly the employee of the Department of Supply and Services so recorded in a log book kept for recording such information.

Exhibit D-3 is a sheet from that log book the first entry of which is dated "19-3-82". The meter number recorded is "576299", the "City" of mailing is given "VOR" which likely means Vancouver, the "Co. Name" is entered as "QUASAR", the column headed "POST OFFICE METER" is blank but the concluding entry and column "COMPANY M" (the letters "ETER" most likely were not reproduced in the photostatic copy) with an appropriate tick mark indicating number 576299 is a private postal meter machine.

On receipt of this information R. G. Miller despatched a notice, Exhibit P-4, the titles to which were reversed in filming and before a mirror would read: "NOTICE TO SUPPLIERS" and "AVIS AUX FOURNISSEURS", dated March 19, 1982 addressed to the plaintiff the body of which reads:

Approvisionnement et Services, le «mar 19 1982»; une flèche indique, sur un cadran de vingt-quatre heures, 9 heures du matin, la date de réception de l'enveloppe ce jour-là.

^a C'était hors délai.

La procédure conçue par M. Lafrenière fut donc mise en branle.

^b Le 19 mars 1982, un fonctionnaire du ministère des Approvisionnements et Services responsable de cette tâche téléphona donc au fonctionnaire de Postes Canada responsable de la tâche réciproque pour savoir si, d'après les dossiers de Postes Canada, la machine à affranchir portant le numéro d'enregistrement 576299 appartenait à Postes Canada. (Je présume que le fonctionnaire examinait les numéros d'enregistrement des machines qu'utilisait Postes Canada et si le numéro 576299 n'y apparaissait pas, ce devait être qu'il s'agissait d'une machine appartenant à un particulier.)

^c Postes Canada fit savoir qu'elle n'utilisait pas la machine à affranchir portant le numéro 576299.

^d En conséquence, le fonctionnaire du ministère des Approvisionnements et Services nota la chose dans un registre tenu à cette fin.

^e La pièce D-3 est constituée par une feuille de ce registre dont la première inscription porte la date «19-3-82». Le numéro de machine à affranchir inscrit est le «576299», la «City» (ville) de mise à la poste est «VOR», sans doute Vancouver, le «Co. Name» (nom de la compagnie) inscrit est «QUASAR», la colonne intitulée «POST OFFICE METER» (machine à affranchir du bureau de poste) a été laissée en blanc et la dernière colonne comportant l'inscription «COMPANY M» (vraisemblablement les lettres «ETER» n'ont pas été reproduites dans la photocopie) est cochée ce qui indique que le numéro 576299 renvoie à une machine à affranchir appartenant à un particulier.

^f Sur réception de ce renseignement, R. G. Miller expédia un avis, daté du 19 mars 1982, la pièce P-4, dont les titres, inversés après filmage, devant un miroir se lisent: «NOTICE TO SUPPLIERS» et «AVIS AUX FOURNISSEURS», à l'intention de la demanderesse; en voici le texte:

YOUR BID IN RESPONSE TO THE ABOVE NOTED SOLICITATION WAS RECEIVED LATE. THEREFORE, YOUR BID IS RETURNED TO YOU.

IT IS THE POLICY OF THE DEPARTMENT NOT TO ACCEPT BIDS RECEIVED AFTER THE HOUR AND DATE SET FOR CLOSING. THIS POLICY IS RIGIDLY APPLIED AND IN FAIRNESS TO ALL CONCERNED, IS NOT ALTERED FOR ANY REASON.

IT IS THE BIDDER'S RESPONSIBILITY TO ENSURE THAT HIS QUOTATION IS RECEIVED, BY THE OFFICE OF THE EXECUTIVE SECRETARY, BID RECEIVING SECTION, ON TIME. PLEASE SEE "NOTICE TO SUPPLIERS" ON REVERSE SIDE FOR MORE INFORMATION.

I think Exhibit P-3 is the reverse side of and referred to in Exhibit P-4 as is also indicated by the reverse of the titles showing through.

That being so this "Notice to Suppliers" (Exhibit P-3) is supplementary and possibly in further explanation of the classification of the plaintiff's bid as late as appears from the opposite side (Exhibit P-4).

In any event Exhibit P-3 would have been received by the plaintiff after the event and this document cannot be considered as prior notice of mailing requirements.

The plaintiff's envelope enclosing its bid was returned to the plaintiff unopened.

In a manual entitled "Supply Policy Manual" designed to serve as instructions or directions to employees of the Department the policy to be followed with respect to late bids is outlined in section 6 ranged under the subject "Policy" and reads:

6. Late bids are not to be accepted. They are to be returned unopened as soon as possible following their receipt, unless it is necessary to open the envelope to determine the content and/or name and address of the sender.

This policy is substantially repeated in the notice to the plaintiff rejecting its bid as late.

The responsibility for the delivery of bids is that of the bidder and this is outlined in section 14 of the Supply Policy Manual which reads:

14. The bidder has the sole responsibility for ensuring that its bid is received on time. The bidder cannot transfer such responsibility to the government. For example, when transmitting a bid which requires obtaining customs clearance before

LA SOUMISSION QUE VOUS NOUS AVEZ ENVOYÉE EN RÉPONSE À LA DEMANDE DE SOUMISSION SUSMENTIONNÉE A ÉTÉ REÇUE EN RETARD, ET C'EST POURQUOI NOUS VOUS LA RENVOYONS.

LE MINISTÈRE A POUR PRINCIPE DE NE PAS ACCEPTER LES SOUMISSIONS REÇUES APRÈS L'HEURE ET LA DATE LIMITES FIXÉES. CETTE POLITIQUE EST STRICTEMENT OBSERVÉE ET, PAR SOUCI DE JUSTICE ENVERS TOUS LES INTÉRESSÉS, ELLE NE PEUT ÊTRE MODIFIÉE EN AUCUN CAS.

C'EST AU SOUMISSIONNAIRE QU'IL REVIENT DE S'ASSURER QUE LA SECTION DE LA RÉCEPTION DES SOUMISSIONS DU BUREAU DU SECRÉTAIRE EXÉCUTIF REÇOIT SON OFFRE DANS LES DÉLAIS PRÉSCRITS. POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOIR L'«AVIS AUX FOURNISSEURS» AU VERSO.

Je crois que la pièce P-3 n'est que le verso de la pièce P-4, qui y renvoie, ce que démontrent aussi les titres inversés apparaissant en transparence.

Cela étant, cet «Avis aux fournisseurs» (pièce P-3) s'ajoute et vraisemblablement explique un peu mieux la qualification de tardive donnée à la soumission de la demanderesse, comme le montre le recto (pièce P-4).

De toute façon, la demanderesse a reçu la pièce P-3 par après; elle ne saurait être considérée comme préavis des exigences en matière de mise à la poste.

L'enveloppe de la demanderesse, dans laquelle la soumission avait été placée, lui a été retournée sans avoir été ouverte.

Un manuel intitulé «Guide de la politique des approvisionnements», sert d'instructions ou de directives aux fonctionnaires du Ministère au sujet de la politique à suivre dans le cas des soumissions tardives; celle-ci est énoncée à l'article 6, sous la rubrique «Politique», la voici:

6. Les soumissions en retard ne devront pas être acceptées. Elles devront être renvoyées sans délai, non décachetées, à moins qu'il soit nécessaire d'ouvrir l'enveloppe en vue d'identifier le contenu et(ou) le nom et l'adresse de l'expéditeur.

C'est aussi ce que répète en substance l'avis envoyé à la demanderesse, lequel rejette, comme tardive, la soumission.

La responsabilité de l'envoi des soumissions appartient au soumissionnaire, comme le souligne l'article 14 du Guide de la politique des approvisionnements, que voici:

14. Il incombe au soumissionnaire exclusivement de voir à ce que sa soumission soit livrée à temps. Cette responsabilité ne peut être imputée au gouvernement. Si, par exemple, on achemine une soumission qui devra passer en douane avant que le

DSS takes possession of the bid, it is the responsibility of the bidder to allow sufficient time to obtain such clearance before the scheduled bid closing date and time. Such instances cannot be construed as "undue delay in the mail" so as to allow a late bid thus received to fall within the terms of these guidelines.

The substance of this responsibility is repeated in the third paragraph of the rejection slip sent to the plaintiff after the event.

There is yet another category of bid other than a late bid which is called a "delayed" bid.

Late bids are categorically rejected.

Delayed bids received prior to the award of a contract will be deemed to have been received in time even if received after the closing time.

The policy with respect to delayed bids is outlined in section 7 of the Manual and reads:

7. A delayed bid received prior to contract award will be considered to have been received on time provided one of the following two conditions is met:

a) the delay can be substantiated as having been due solely to an abnormal delay in the mail;

or

b) it can be substantiated that the bid was received by DSS in sufficient time to be delivered to the specific location designated for the receipt of bids and, in the course of normal internal delivery procedure, would have been received at such location before the closing date and time except for delay due to mistaken handling in DSS.

Sections 8 and 9 of the Manual provide guidelines to acceptable delays. They read:

8. The date and time of mailing and the normal delivery time are important in determining if the delay was caused solely by an abnormal delay in the mail. As a general rule, 48 hours is considered sufficient time for mail to be deposited in the postal system in Canada and delivered on time. For the purpose of this policy it must be evident that a bid was mailed 48 hours before the closing date and time to be considered as having been mailed in sufficient time. Therefore, mail showing less than 48 hours available delivery time remaining cannot be considered to have been mailed in sufficient time and cannot be accepted except where it was received in DSS on time but was delayed due to mistaken handling in DSS.

9. For bids mailed outside of Canada, the above principles apply except that it must be evident that such bids were mailed

MAS n'en prenne possession, le soumissionnaire doit prévoir un délai suffisant pour que la soumission se rende quand même avant la date et l'heure limites prévues. De tels cas ne peuvent être interprétés comme des «retards injustifiés dans le courrier» et ne sont pas sujets aux lignes directrices prévues pour les cas de retards attribuables au service des postes.

En substance, c'est ce que répète le troisième paragraphe de l'avis de rejet envoyé à la demanderesse par après.

Il existe une autre catégorie de soumissions, différentes des soumissions tardives; on les qualifie de soumissions «retardées».

Les soumissions tardives sont rejetées purement et simplement.

Les soumissions retardées, reçues avant que le contrat ne soit adjugé, sont présumées reçues à temps, même si elles l'ont été hors délai.

L'article 7 du manuel, que voici, énonce la politique suivie dans le cas des soumissions retardées:

7. Une soumission retardée reçue avant l'adjudication des contrats sera considérée comme reçue à temps à condition que:

a) il puisse être prouvé que la soumission n'est pas arrivée dans les délais stipulés uniquement à cause d'un retard inusité dans le service des postes;

ou

b) il puisse être prouvé que la soumission est parvenue à temps au MAS pour être déposée à l'endroit prévu pour la réception des soumissions et qu'elle y aurait été effectivement déposée avant l'heure et la date de clôture si la distribution interne avait été effectuée comme à l'ordinaire et qu'une erreur commise par le MAS n'en avait pas retardé la livraison.

Les articles 8 et 9 du manuel tentent de circonscrire ce qu'est un délai acceptable; les voici:

8. Pour que l'on puisse dire que le retard est dû uniquement à une anomalie dans le service des postes, il importe de savoir quel jour et à quelle heure la soumission a été mise à la poste et de connaître le temps requis pour l'acheminer. En règle générale, on estime qu'une période de 48 heures constitue un délai suffisant pour permettre au courrier mis à la poste au Canada d'arriver à temps. Pour les besoins de la présente politique, il doit être évident qu'une soumission a été postée 48 heures avant la date et l'heure limites pour être considérée comme ayant été postée dans les délais prescrits. On estime par conséquent que lorsque le courrier a été mis à la poste moins de 48 heures avant la date limite, le délai prévu n'était pas suffisant pour permettre qu'il soit livré à temps et il ne pourra être accepté, sauf si le MAS l'a reçu à temps mais a négligé de la déposer à l'endroit prévu.

9. Les principes ci-dessus s'appliquent aux soumissions mises à la poste ailleurs qu'au Canada, mais une période de 96 heures

a minimum of 96 hours before the closing date and time for them to be considered to have been mailed in sufficient time.

As to what is considered as acceptable evidence is contained in section 10 which reads:

10. The following is the only acceptable evidence to substantiate that a bid was mailed "on time" per Guidelines 8 and 9 but receipt was abnormally delayed in the mail:

A Post Office stamp (postmark) or a Receipt for Registered Mail, Certified Mail, or Special Delivery applicable to that specific item of mail which show the date and time of registration. Postmarks or Receipts which show only the date and not both date and time shall be assessed as having been mailed on the date shown at the same time of day and time zone as that designated for the closing of bids for that solicitation. Postmarks or receipts showing only a time but no date will not constitute acceptable evidence.

Metered mail is the subject of specific mention in section 12 which reads:

12. Where the only date on the envelope in which a bid was mailed is that imprinted by a postage meter held by the supplier, this shall not constitute acceptable evidence of timely mailing per Guidelines 8 and 9.

This Manual is merely a directive to the employees of the Department with respect to the manner in which tenders are to be invited (subject to the *Government Contract Regulations*) and handled.

However this procedural policy is communicated to the prospective bidders in many respects.

In Exhibit D-1 a notice to suppliers which was enclosed with the request for proposal addressed to the plaintiff and has previously been reproduced herein the practice and policy of the Department in returning late bids is outlined "... unless the envelope containing the bid bears a Post Office Cancellation Time Stamp confirming that the bid was posted (in Canada) at least 48 hours prior to closing time and date ...".

It was emphasized that postage meter imprints are not acceptable as proof of timely mailing. That is a categorical statement and there is no mention whatsoever of Mr. Lafrenière's arrangement and the circumstances under which meter imprints are acceptable.

There is further emphasis that the sole responsibility for ensuring that a bid is received on time is

avant la date de clôture constitue alors le délai estimé suffisant.

L'article 10, qui suit, décrit ce qui est considéré comme une preuve acceptable:

^a 10. Si une soumission a effectivement été envoyée «à temps», conformément aux lignes directrices 8 et 9, mais qu'elle ait été retardée dans le courrier, il faut pouvoir en fournir la preuve de la façon suivante:

^b Le cachet de la poste ou un récipissé [*sic*] officiel de courrier recommandé, de poste certifiée ou d'envoi exprès ayant spécifiquement trait à la soumission en question et portant l'heure et la date de l'inscription. Il sera considéré que lorsque les récipissés [*sic*] ne portent que la date et non la date et l'heure, la soumission aura été mise à la poste à la date indiquée, à la même heure que celle prévue pour la remise des soumissions et au fuseau horaire de l'endroit où elles doivent être remises. Les cachets ou les récipissés [*sic*] ne portant que l'heure sans la date ne feront pas foi.

L'article 12 mentionne expressément le courrier oblitéré mécaniquement:

^d 12. Lorsque l'enveloppe a été affranchie par une machine appartenant au soumissionnaire, et ne porte que la date du timbre imprimé par la machine, celle-ci ne sera pas une preuve acceptable que la soumission a été mise à la poste à temps, conformément aux lignes directrices 8 et 9.

^e Ce manuel n'est qu'une directive donnée aux fonctionnaires du Ministère sur la façon de faire un appel d'offres (sous réserve du *Règlement sur les marchés de l'État*) et d'en disposer.

^f Toutefois, cette politique sur la procédure à suivre est communiquée aux futurs soumissionnaires à bien des égards.

^g Dans la pièce D-1, un avis aux fournisseurs joint à la demande de proposition adressée à la demanderesse, cité ci-dessus, on énonce la politique du Ministère au sujet des offres tardives: «... sauf si le timbre d'oblitération apposé sur l'enveloppe contenant la soumission indique que la soumission a été mise à la poste (au Canada) au moins 48 heures avant l'heure et la date de clôture ...».

ⁱ On a souligné que les empreintes des machines à affranchir ne constituent pas une preuve acceptable d'un envoi dans les délais. C'est là une affirmation catégorique; aucune mention n'est faite de l'arrangement de M. Lafrenière et des cas où une empreinte de machine à affranchir est acceptable.

^j On signale aussi le fait que la responsabilité de l'arrivée dans les délais de la soumission appartient

that of the bidder. The language is a partial repetition of that in section 14 of the Supply Policy Manual.

Paragraph 1 of the conditions to tender is to the like effect.

There are admonitions as to bids entrusted to the mails.

Postage meter imprints are not acceptable as proof of mailing because those imprints are not normally cancelled by the Post Office.

If the bidder uses a postage meter machine it is suggested that the bid be sent by registered mail, certified mail or special delivery for proof of timely mailing.

There are matters of significance of which no specific mention is made. If a delayed bid is received after the contract is awarded it is not to be considered even if posted in Canada within the time frame of forty-eight hours prior posting. (See section 7 of the Supply Policy Manual by which a delayed bid must be received prior to the award of a contract.)

I have not been furnished with evidence that such condition is specifically brought to the attention of prospective bidders in writing or how bidders are otherwise informed of this practical condition dictated by sound common sense.

Mr. Lafrenière testified that throughout his experience of seven years, during which the number of contracts awarded in a year has been 50,000 or more, there has never been a delayed bid received after the award of the contract.

Even in this instance the plaintiff's bid was in fact received shortly after the closing time but before the award of the contract.

It was construed as a late bid upon the basis of the information received from Canada Post which made the evidence of posting unacceptable and the bid was not accorded delayed status.

The other hiatus is that despite the repetition that postage meter imprints are not acceptable as proof of mailing in time they are acceptable if the

uniquement au soumissionnaire. L'avis répète en partie le texte de l'article 14 du Guide de la politique des approvisionnements.

^a Le premier alinéa des conditions est dans le même sens.

On fait une mise en garde au sujet des soumissions confiées à la poste.

^b Les empreintes de machines à affranchir ne sont pas acceptées comme preuve de mise à la poste parce que ces empreintes ne sont pas, normalement, oblitérées au bureau de poste.

^c Si le soumissionnaire utilise sa propre machine à affranchir, on suggère d'envoyer la soumission par courrier recommandé, certifié ou par exprès, afin d'avoir une preuve de mise à la poste dans les délais.

^d Certains faits importants ne sont pas mentionnés expressément. Si une soumission retardée est reçue après que le contrat a été adjugé, il n'en sera pas tenu compte, même si elle a été mise à la poste au Canada dans le délai de 48 heures. (Voir l'article 7 du Guide de la politique des approvisionnements, selon lequel une soumission retardée doit être reçue avant que le contrat ne soit adjugé.)

^e On ne m'a fourni aucune preuve que cette modalité ait été expressément, et par écrit, portée à l'attention des soumissionnaires éventuels, ni comment ceux-ci auraient pu, autrement, connaître cette condition pratique, que dicte le bon sens.

^f M. Lafrenière a dit dans son témoignage qu'au cours de ses sept années d'expérience, le nombre de contrats adjugés par an étant de 50,000 ou plus, aucune soumission retardée n'avait été reçue après l'adjudication du contrat.

^g Même en l'espèce, la soumission de la demanderesse a effectivement été reçue peu après le terme du délai, mais avant l'adjudication du contrat.

^h Elle fut considérée comme tardive sur la foi des renseignements fournis par Postes Canada; selon ceux-ci, la preuve de la mise à la poste devenait inadmissible. Aussi la soumission n'a pas été qualifiée de «retardée».

ⁱ Autre incohérence: en dépit de l'affirmation répétée que les empreintes de machine à affranchir ne sont pas acceptées comme preuve de mise à la

imprint is applied by a machine in a postal office, added to which is that the registration number of the machine reproduced on the imprint is legible. I would assume that the same requirement of legibility is applicable to a post office time cancellation stamp.

The notice dated March 19, 1982, Exhibit P-4, rejecting the plaintiff's bid was received by Mr. Dunn, the President of the plaintiff, on March 24, 1982 more than seventy-two hours after mailing.

Mr. Dunn took immediate action. He telephoned the office of the Executive Secretary on March 24, 1982 protesting that the plaintiff's bid had been posted on March 15, 1982 more than forty-eight hours prior to the closing date. Because of the three-hour time difference the Government offices in Ottawa were on the verge of the closing hour. The employee who received the telephone call took complete notes to bring to the attention of Mr. Lafrenière the next morning.

On March 25, 1982 Mr. Lafrenière acted with alacrity. He conducted a hasty but thorough investigation.

The employee, who had first telephoned her counterpart in Canada Post and had been informed that meter number 576299 did not belong to Canada Post, repeated her request for information from Canada Post no doubt with more emphasis on the necessity of accurate information. This time it was verified to her that meter number 576299 belongs to Canada Post Corporation in an office in B.C. (the office was in Richmond, B.C.).

The change in status and management of the Post Office does not appear to have resulted in any marked improvement in the quality and competence of the personnel.

One of the responsibilities of the Branch of which Mr. Lafrenière is the head is to receive the tenders or proposals made in response to the invitation or request therefor, keep them in safe custody until the closing time and then ensure their safe and immediate delivery to the contracts administration branch, a branch separate and dis-

poste dans les délais, elles le sont si l'empreinte est le fait d'une machine du bureau de poste pourvu, condition supplémentaire, que le numéro d'enregistrement de la machine reproduit sur l'empreinte soit lisible. Je présume qu'une semblable exigence de lisibilité s'applique à la date d'oblitération qu'imprime le bureau de poste.

M. Dunn, président de la demanderesse, a reçu le 24 mars 1982 l'avis, daté du 19 mars 1982, pièce P-4, rejetant l'offre de la demanderesse, soit plus de soixante-douze heures après la mise à la poste.

M. Dunn a immédiatement réagi. Il a, le 24 mars 1982, téléphoné au bureau du Secrétaire exécutif et protesté que la soumission de la demanderesse avait été mise à la poste le 15 mars 1982, plus de quarante-huit heures avant la date de clôture. Vu le décalage horaire de trois heures, les bureaux du gouvernement à Ottawa allaient fermer. Le fonctionnaire qui a reçu la communication téléphonique a pris des notes, exhaustives, afin de porter la chose à l'attention de M. Lafrenière le lendemain matin.

Le 25 mars 1982, M. Lafrenière réagissait rapidement. Il faisait une enquête brève mais complète.

La fonctionnaire qui avait, la première fois, téléphoné à son homologue de Postes Canada, et s'était fait dire que la machine à affranchir numéro 576299 n'appartenait pas à Postes Canada, répéta sa demande de renseignements, nul doute en insistant davantage sur la nécessité d'une information exacte. Cette fois-là, après vérification, on l'informa que la machine numéro 576299 appartenait bien à un bureau de la Société canadienne des postes, en Colombie-Britannique (à Richmond).

Les nouveaux statut et direction de Postes Canada ne semblent pas avoir eu pour conséquence une amélioration notoire de la qualité et de la compétence de son personnel.

L'une des responsabilités de la Direction que dirige M. Lafrenière consiste à recevoir les offres, soumissions ou propositions faites en réponse à l'invitation à faire des offres, ou appel d'offres, à les conserver en sûreté jusqu'à la date de clôture de l'appel, puis à assurer leur remise diligente à la direction de l'administration des contrats, une

tinct from that headed by Mr. Lafrenière. The responsibility of the officers of the contracts administration is to consider the proposals received and select and award the contract to the successful proposer considered to be the most worthy. The closing time and date for the receipt of tenders is also the opening time and date for tenders received.

If Mr. Lafrenière is aware of a delayed bid, as well he might if he is informed of a bid being in the mails and is so advised by telegraphic or like means, then the contracts administration branch is alerted as it also is to delayed bids actually received after the closing date and which are included among the bids sent to that branch.

Because the plaintiff's bid had been considered to be late it was not included amongst those forwarded to the contracts administration branch.

On March 23, 1982 that branch by telex advised Viking Helicopters Ltd., Ottawa, Ontario that its proposal had been accepted and requested an acknowledgment which was immediate in forthcoming.

I make specific mention of this circumstance in addition to a recital of the facts for the reason that in paragraph 9 of the statement of claim the plaintiff alleges:

... that no contract has been made or completed or signed for the charter of a helicopter pursuant to the Request for Proposal (dated February 24, 1982 (Exhibit P-2))

as at March 31, 1982 the date of the statement of claim.

By paragraph 6 of the statement of defence paragraph 9 of the statement of claim is denied and alleges that:

... the said contract was awarded to Viking Helicopters Ltd. on March 23, 1982.

In my view a valid contract came into being on March 23, 1982 between Her Majesty the Queen and Viking Helicopters Ltd.

The simple basic concept is that a contract is entered into by one party making an offer and another accepting it.

direction séparée et distincte de celle que dirige M. Lafrenière. Les fonctionnaires de l'administration des contrats ont pour tâche d'étudier les offres reçues, d'en faire la sélection et d'adjuger le contrat au soumissionnaire jugé le plus apte. Le jour et l'heure de clôture pour la réception des offres sont aussi ceux de leur ouverture.

Lorsque M. Lafrenière a connaissance d'une soumission retardée, comme ce peut être le cas s'il apprend, par télégramme ou autrement, qu'une soumission a été mise à la poste, il alerte la direction de l'administration des contrats; c'est aussi le cas pour les soumissions retardées reçues après la date de clôture mais incluses dans celles qu'on envoie à cette direction.

Comme la soumission de la demanderesse a été considérée comme tardive, elle n'a pas été incluse dans celles remises à la direction de l'administration des contrats.

Le 23 mars 1982, cette direction notifiait par télex Viking Helicopters Ltd., d'Ottawa (Ontario), que sa soumission avait été acceptée, demandant d'accuser réception, ce qui fut aussitôt fait.

Je mentionne expressément ce fait dans mon résumé des événements vu qu'à l'alinéa 9 de la déclaration, la demanderesse soutient:

[TRADUCTION] ... qu'aucun contrat n'a été fait, conclu ou signé pour le nolisement d'un hélicoptère conformément à la demande de proposition du 24 février 1982 (pièce P-2)

en date du 31 mars 1982, date de la déclaration.

L'alinéa 6 de la défense nie l'alinéa 9 de la déclaration et soutient que:

[TRADUCTION] ... ledit contrat a été adjugé à Viking Helicopters Ltd. le 23 mars 1982.

À mon avis, un contrat valide a été conclu le 23 mars 1982 entre Sa Majesté la Reine et Viking Helicopters Ltd.

Le fait est qu'il y a un contrat lorsqu'une partie fait une sollicitation et qu'une autre l'accepte.

The request for proposal dated February 24, 1982 is an offer when completed by the tenderer.

The language in the block on the first page reads:

TENDER TO: Department of Supply and Services

We hereby offer to . . . supply to Her Majesty the Queen in the Right of Canada, upon the terms and conditions set out herein and on any reverse sides hereof, the . . . services listed herein and any attached sheets at the price(s) set out therefor.

That is clearly an offer and not merely an offer to treat.

Paragraph 11 of the conditions of tender on page 2 of the request for proposal (Exhibit P-2) reads:

11. If required the tenderer will enter into a formal contract with Her Majesty containing such terms and conditions (not inconsistent with the terms and conditions of this tender) as may be required by Her Majesty. Unless and until such a formal contract is entered into, this tender and any acceptance of tender by Her Majesty shall together be the complete and only contract.

The tender is the offer and the acceptance of the offer is the telex from the Department of Supply and Services. Accordingly there was an offer by Viking Helicopters Ltd. and an acceptance of that offer by Her Majesty on March 23, 1982 from which it follows that a contract between these parties came into being on March 23, 1982.

On learning, in response to his direction, that Canada Post had been in error in advising the Department of Supply and Services on March 19, 1982 that postal meter number 576299 was not owned by Canada Post whereas it was in fact so owned and a more accurate search by Canada Post on March 25, 1982 so confirmed Mr. Lafrenière convened a meeting of responsible officers in his own Branch and those of the contracts administration to consider what options were open to them.

Predicated upon the information available to the employees of his Branch on March 19, 1982 the plaintiff's bid was a late bid. The proof of the time of mailing was a postage meter imprint. The policy of the Department made clear to tenderers was that this was not acceptable proof of mailing. Superimposed upon this was the service made

La demande de proposition du 24 février 1982 devient une offre lorsque le soumissionnaire la complète.

a Voici le texte de l'encadré de la première page:

SOUSSION AU: Ministère des Approvisionnements et Services

b Nous offrons par la présente de vendre et(ou) de fournir à Sa Majesté la Reine du chef du Canada, aux conditions énoncées dans la présente et au verso, les articles et(ou) les services énumérés ici et sur toute feuille ci-annexée, au(x) prix indiqué(s).

c Il s'agit là manifestement d'une offre et non simplement d'une invitation à faire des offres.

Voici l'alinéa 11 des conditions, à la page 2 de la demande de proposition (pièce P-2):

d 11. Au besoin, le soumissionnaire conclura avec Sa Majesté un contrat officiel renfermant les conditions (non incompatibles avec les conditions de la présente soumission) que Sa Majesté pourra exiger. Tant qu'un tel contrat officiel n'aura pas été conclu, la présente soumission et toute acceptation de celle-ci par Sa Majesté constitueront un contrat complet, le seul existant entre les parties.

e La soumission constitue une pollicitation qui a été acceptée par le télex du ministère des Approvisionnements et Services. En conséquence, il y a eu offre de Viking Helicopters Ltd. et acceptation de cette offre par Sa Majesté le 23 mars 1982; il s'ensuit qu'il y a eu contrat entre ces parties le 23 mars 1982.

g Apprenant, en réponse à sa directive, que Postes Canada avait par erreur fait savoir au ministère des Approvisionnements et Services, le 19 mars 1982, que la machine à affranchir portant le numéro 576299 n'appartenait pas à Postes Canada, alors que c'était le cas, ce que confirma une recherche plus approfondie de Postes Canada le 25 mars 1982, M. Lafrenière a réuni les fonctionnaires de sa Direction responsables, ainsi que ceux de l'administration des contrats, pour examiner les solutions possibles.

i Selon les renseignements dont disposaient les fonctionnaires de sa Direction le 19 mars 1982, la soumission de la demanderesse était tardive. La preuve de la date d'expédition était une empreinte d'affranchissement. Selon la politique du Ministère, qu'on avait clairement portée à la connaissance des soumissionnaires, ce n'était pas là une

available to tenderers by reason of Mr. Lafrenière's arrangement with Canada Post that postage meter imprints would be acceptable proof of mailing in time if Canada Post confirmed that the postage meter was owned by it. While this service was never the express subject for inclusion in the Policy Manual nor was mention ever made of the interdepartmental, and later interdepartment and Crown agency, arrangement in the requests for proposals or supporting material such as notices to suppliers nevertheless the fact that Canada Post meter imprints were acceptable proof became known to prospective bidders no doubt based upon experience.

Mr. Dunn, without being expressly informed by any written instructions emanating from the Department "assumed" this to be the case from his past experience.

But the stark fact remains that on March 19, 1982 the Department was informed that postal meter number 576299 was not a Canada Post meter and so unacceptable as proof of timely mailing. From this it followed that the plaintiff's bid was a late bid and treated as such.

On March 25, 1982 it was ascertained that the plaintiff's bid was not in fact a late bid having been posted on March 15, 1982 in Canada more than 48 hours prior to the closing time and had been received on March 19, 1982 in the mailing room of the Department and, but for the inaccurate information, qualified as a delayed bid and entitled to consideration as such on that date had the true facts been known at that time.

The options were:

(1) to cancel the contract awarded to Viking Helicopters Ltd. with possible resultant damages in an action for breach of contract, and

(a) give consideration to the plaintiff's proposal together with the other proposals,

preuve d'expédition acceptable. En outre, il y avait le service qu'offrait aux soumissionnaires l'arrangement de M. Lafrenière avec Postes Canada, service selon lequel les empreintes de machines à affranchir pouvaient constituer une preuve acceptable d'expédition dans les délais si Postes Canada confirmait que la machine à affranchir lui appartenait. Ce service, certes, n'a jamais été expressément inclus dans le Guide de la politique, ni l'arrangement d'abord purement interministériel, puis interministériel et interagence de la Couronne, dans les demandes de proposition ou dans les documents accompagnateurs, comme les avis aux fournisseurs; néanmoins, le fait que les empreintes de machines à affranchir pouvaient constituer une preuve admissible a fini, avec le temps, par être connu des soumissionnaires, sans doute à l'usage.

M. Dunn, quoiqu'il n'en ait pas été expressément informé par instructions écrites émanant du Ministère, a «présumé» que c'était le cas, en se fondant sur son expérience passée.

Mais le fait brut demeure: le 19 mars 1982, le Ministère se faisait dire que la machine à affranchir portant le numéro 576299 n'était pas une machine de Postes Canada; l'empreinte était donc inacceptable comme preuve d'expédition dans les délais. De cela, il découlait que la soumission de la demanderesse était tardive et elle fut traitée comme telle.

Le 25 mars 1982, il fut établi que la soumission de la demanderesse n'était pas en fait tardive, ayant été mise à la poste le 15 mars 1982, au Canada, plus de 48 heures avant l'échéance, et ayant été reçue le 19 mars 1982 dans la salle du courrier du Ministère; n'avait été de ce renseignement inexact, elle pouvait être qualifiée de soumission retardée et être considérée comme telle à ce moment-là, si la vérité avait été connue à l'époque.

Voici quelles étaient les options possibles:

(1) annuler le contrat adjugé à Viking Helicopters Ltd., avec pour résultat possible une action en dommages-intérêts pour inexécution de contrat, et

a) tenir compte de l'offre de la demanderesse autant que des autres offres,

(b) to start the whole matter afresh with new requests for proposals and consider the proposals received, or

(2) refuse to consider the plaintiff's tender and let the matters stand as they were.

After mature consideration the meeting resolved to adopt the second course and there were several reasons which influenced the decision to do so.

First and paramount was that a contract had been entered into between Her Majesty and Viking Helicopters Ltd. on March 23, 1982, which, for the reasons I have expressed, was a valid and subsisting contract.

To reopen consideration of the bidding to include the plaintiff's bid which had not been opened would work a manifest injustice to those whose bids had been opened and particularly that of the successful bidder the amount of whose bid had become known and it had also been disclosed that the plaintiff's bid was lower. Thus the dice would be loaded in favour of the plaintiff and the secret bidding process would come to naught.

That same reasoning would apply to beginning the whole process over again with greater force added to which further time would be consumed and it was urgent to get the survey under way.

The course was therefore adopted to reject the plaintiff's bid for the twofold reasons:

(1) as at March 19, 1982 when the plaintiff's bid was received, there was no acceptable proof that the plaintiff's bid had been mailed in time, and

(2) when it was established that the bid had in fact been mailed in time, a contract had been concluded.

When that decision had been reached by Mr. Lafrenière and his colleagues he telephoned Mr. Dunn and advised him the plaintiff's bid could not be considered. He confirmed that conversation by telex dated March 26, 1982 (Exhibit P-6) which reads:

Following our telephone conversation of March 25/82, I am confirming that your bid on the Department of Supply and Services request for proposal 03GW.23244-2-4006 was received here after closing date and time. A thorough review of the

b) recommencer tout le processus depuis le début avec un nouvel appel d'offres et étudier les offres reçues, ou

(2) refuser de tenir compte de l'offre de la demanderesse et s'en tenir à l'état actuel des choses.

Après mûre réflexion, il fut décidé d'adopter la seconde solution; plusieurs raisons militaient en ce sens.

D'abord et avant tout, il y avait eu contrat entre Sa Majesté et Viking Helicopters Ltd. le 23 mars 1982, lequel, pour les raisons que j'ai déjà mentionnées, était valide et en vigueur.

Réexaminer les offres en y incluant celle de la demanderesse, qui n'avait pas été ouverte, constituerait de toute évidence une injustice pour ceux dont les offres avaient été ouvertes, particulièrement pour le soumissionnaire heureux dont le montant de l'offre était maintenant connu; il avait également été révélé que l'offre de la demanderesse était inférieure. Ainsi les dés auraient été pipés en faveur de la demanderesse et le secret de la procédure d'appel d'offres anéanti.

Le même raisonnement s'appliquait d'autant plus au cas où on aurait repris l'exercice depuis le début, sans compter le temps perdu, et il était urgent d'entreprendre le levé.

On a donc choisi de rejeter l'offre de la demanderesse pour deux raisons:

(1) le 19 mars 1982, lorsque l'offre de la demanderesse fut reçue, il n'existait aucune preuve admissible que l'offre de la demanderesse avait été expédiée dans les délais, et

(2) lorsqu'il fut établi que l'offre avait effectivement été expédiée dans les délais, le contrat avait déjà été adjugé.

M. Lafrenière et ses collègues ayant pris cette décision, celui-ci téléphona à M. Dunn pour lui dire que l'offre de la demanderesse ne serait pas examinée. Il confirma cette conversation par un télex, daté du 26 mars 1982 (pièce P-6), que voici:

[TRADUCTION] Suite à notre conversation téléphonique du 25 mars 1982, je confirme que votre offre, faite au ministère des Approvisionnements et Services, en réponse à la demande de proposition 03GW.23244-2-4006, a été reçue après le jour et

situation revealed that the bid was returned to you as late based on the information received at the time.

A verification initiated after your representations yesterday revealed that the postage meter imprint was that of a Canada Post Corporation and not that of your company as previously ascertained by Canada Post Corporation. However, the contract had already been awarded by telex on March 23/82 to Viking Helicopters Ltd. at a rate of Dhrs 250.00 per hour. Regret to inform you that your bid cannot be considered.

Following on the refusal to consider the plaintiff's bid Mr. Dunn placed a telephone call to the Minister of Supply and Services on March 25, 1982 and reached the Minister's Executive Secretary.

The Secretary took notes of Mr. Dunn's complaint and undertook to bring the matter to the Minister's attention so that it might be looked into and assured Mr. Dunn that he would be further advised.

Mr. Dunn confirmed the substance of that conversation by telex also dated March 25, 1982 which appears to be directed to the Department generally and not to the Minister particularly. He testified that he sent the telex as a matter of record.

No response was received by Mr. Dunn from the Minister or the Minister's Executive Secretary. He also made representations to the Member from his constituency.

No results satisfactory to Mr. Dunn were forthcoming, hence this action.

The plaintiff seeks two forms of declaratory relief the first of which reads:

a. A Declaration that the decision of the Department of Supply and Services, and its agents, to close its Request for Proposals No. 03GW.23244-2-4006 and to award a contract for the supply of helicopter service as set out in the Request for Proposal, without considering the proposal submitted by the Plaintiff, is void and of no effect.

Implicit in this, in order to declare the contract entered into by Her Majesty with Viking Helicopters Ltd. void; must be the contention that there must have been such a breach of the general duty of fairness as to preclude Her Majesty from accepting the offer of Viking Helicopters Ltd. or as counsel for the plaintiff put it, Her Majesty was acting beyond her jurisdiction in doing so.

l'heure d'échéance. Un examen complet de la situation a indiqué que l'offre vous avait été retournée parce que considérée tardive, selon les renseignements obtenus à l'époque.

a Vérification faite, suite à vos commentaires d'hier, l'empreinte de machine à affranchir appartenait bien à la Société canadienne des postes, et non à votre compagnie, comme l'avait antérieurement prétendu la Société canadienne des postes. Toutefois, le contrat a déjà été adjugé, par télex, en date du 23 mars 1982, à Viking Helicopters Ltd., à un taux de \$250 l'heure. Regrette de devoir vous informer ne pouvoir tenir compte de votre offre.

b Sur ce refus de tenir compte de l'offre de la demanderesse, M. Dunn téléphona au ministre des Approvisionnements et Services, le 25 mars 1982, et parvint à rejoindre le Secrétaire exécutif du c Ministre.

Celui-ci prit note de la plainte de M. Dunn et s'engagea à porter la chose à l'attention du Ministre, afin qu'elle soit considérée; il donna à M. Dunn l'assurance qu'il serait informé des suites de l'affaire.

e M. Dunn a repris l'essentiel de cette conversation dans un télex, daté aussi du 25 mars 1982, lequel semble adressé au Ministère en général et non au Ministre en particulier. Dans son témoignage, il a dit avoir envoyé le télex à titre de confirmation écrite.

f M. Dunn n'a reçu aucune réponse, ni du Ministre, ni de son Secrétaire exécutif. Il s'est aussi adressé à son député.

g Il n'en résulta rien qui satisfasse M. Dunn, d'où la présente action.

La demanderesse conclut à deux jugements déclaratoires; voici le texte du premier:

h [TRADUCTION] a. Jugement déclarant que la décision du ministère des Approvisionnements et Services et de ses agents de clore sa demande de proposition n° 03GW.23244-2-4006 et d'adjuger le contrat de fourniture de services d'hélicoptères que mentionne la demande de proposition, sans considérer l'offre de la demanderesse, est nulle et de nul effet.

i Cela sous-entend, pour que le contrat intervenu entre Sa Majesté et Viking Helicopters Ltd. soit déclaré nul, qu'il doit y avoir eu manquement à une obligation générale d'équité qui interdit à Sa Majesté d'accepter l'offre de Viking Helicopters Ltd. ou, comme l'avocat de la demanderesse l'explique, que Sa Majesté, ce faisant, commette un excès de pouvoir.

Sections 8 and 9 of the *Government Contracts Regulations* require that before a contract is entered into there shall be a call for tenders if not within an exception outlined in section 8 which this contract is not.

Section 9 provides that when an invitation is obligatory for a service contract it shall be done either by newspaper advertising or from a representative list of suppliers.

Other than that there is no further statutory provision explicit with respect to the tendering procedure to be adopted. That is left to the contracting authority to prescribe subject only to an implicit general duty of fairness.

That is what the Department has done.

Foremost in inviting tenders a closing time on a closing date at a specified place is fixed. That practice is so logical, well known and universally accepted that no specific provision need be included in a procedural scheme.

All that need be done is to specify the closing time and date and the place where the tenders are to be received prior thereto.

This has been done in the request for proposal.

The Department outlined the procedure to be followed by its employees in the conduct of the tendering process in the Supply Policy Manual of which, while directed to internal management, the salient features have been made known to bidders by repetition and inclusion in conditions to tender in the request for proposal (Exhibit P-2), in the notice to suppliers (Exhibit D-1) enclosed with the request for proposal and in the explanatory notice sent to suppliers on the rejection of a late bid (Exhibits P-3 and P-4).

The paramount condition is the bidder has the sole responsibility for ensuring that its bid is received on time and that onus cannot be shifted. That is categorically stated.

The sequel to this condition is that late bids cannot be accepted but are to be returned to the sender.

Les articles 8 et 9 du *Règlement sur les marchés de l'État* exigent qu'avant de conclure un contrat il y ait appel d'offres, sauf les exceptions prévues à l'article 8, ce qui n'était pas le cas.

a

Lorsque l'appel d'offres est obligatoire, l'article 9 porte que, dans le cas d'un contrat de services, l'appel doit être fait soit sous forme d'annonce dans les journaux, soit à partir d'une liste de fournisseurs représentatifs.

b

Outre cela, il n'existe aucune disposition légale expresse qui concerne la procédure à suivre en matière d'appel d'offres. Il appartient à l'autorité contractante d'y pourvoir, sous réserve uniquement d'une obligation générale tacite d'équité.

c

C'est ce que le Ministère a fait.

D'abord et avant tout, on fixe, lors d'un appel d'offres, le jour et l'heure de l'échéance, en un lieu spécifié. Cette pratique est si logique, connue et universellement acceptée, qu'aucune disposition expresse à cet égard n'a à être incluse dans la procédure.

e

Il suffit d'indiquer le jour, l'heure, et le lieu de clôture des offres.

f

C'est ce qui a été fait dans la demande de proposition.

g

Le Ministère a énoncé la procédure que devaient suivre ses fonctionnaires en matière d'appel d'offres dans son Guide de la politique des approvisionnements dont, bien qu'il s'agisse d'un ouvrage de régie interne, les principales caractéristiques ont été portées à la connaissance des soumissionnaires, d'un appel d'offres à l'autre, sous forme de conditions stipulées dans la demande de proposition (pièce P-2), et dans l'avis aux fournisseurs (pièce D-1) joint à la demande de proposition, ainsi que dans l'avis explicatif envoyé aux fournisseurs en cas de rejet d'une offre tardive (pièces P-3 et P-4).

i

La principale condition c'est que le soumissionnaire est seul responsable de la réception de son offre dans les délais, responsabilité dont il ne peut se défaire. Cela est affirmé catégoriquement.

j

Corollaire de cette condition, les offres tardives ne peuvent être acceptées et doivent être retournées à l'expéditeur.

If the procedure had ended there it would be eminently fair and an instance such as the present action would not arise.

But the Department made concessions to bidders. Provision was made for sending tenders by mail in Canada at least forty-eight hours before the closing date, provided always that there was acceptable proof of timely mailing as provided for in the sections of the Supply Policy Manual quoted above.

What was acceptable evidence of timely mailing is also set forth in section 10 of the Supply Policy Manual.

Section 12 of that Manual states that an imprint from a postage meter held by a supplier is not acceptable evidence of timely mailing for the obvious reasons previously mentioned.

The information conveyed to bidders in the conditions to tender and the notice to suppliers does not limit the postage meter imprints to those from machines owned by the supplier but is to metered mail generally including imprints from meters owned by Canada Post although that is not specifically spelled out in the information directed to suppliers. All that is said is that "Postage meter imprints . . . are not acceptable as proof of timely mailing".

Thus if the information so conveyed to bidders were left inviolate then all postage meter imprints would be unacceptable as proof of timely mailing even though the Supply Policy Manual makes reference only to privately-owned postage meters and this would be sensible bearing in mind the difficulty in distinguishing between privately-owned meters and those owned by the Canada Post and also bearing in mind that section 10 of the Supply Policy Manual details what would constitute acceptable evidence of the date and time of mailing and excludes postal meter imprints and in so saying I construe a "postmark" or "Post Office stamp" as being different from an imprint of a postal meter owned by Canada Post.

Si la procédure s'en était tenue là, l'équité aurait été on ne peut plus sauve et une instance comme le cas d'espèce en cause n'aurait pu exister.

Mais le Ministère a fait des concessions aux soumissionnaires. On a prévu l'envoi des offres par courrier au Canada au moins quarante-huit heures avant la date d'échéance, pourvu toujours qu'il y ait preuve acceptable d'une mise à la poste dans les délais, comme le prévoient les articles précités du Guide de la politique des approvisionnements.

Le Guide de la politique des approvisionnements énonce aussi ce qui constitue une preuve acceptable d'une mise à la poste dans les délais, en son article 10.

L'article 12 du Guide porte qu'une empreinte d'une machine à affranchir appartenant à un fournisseur n'est pas une preuve acceptable de mise à la poste dans les délais, pour les raisons évidentes mentionnées précédemment.

Les renseignements fournis aux soumissionnaires dans les conditions et les avis aux fournisseurs ne restreignent pas les empreintes d'affranchissement inadmissibles à celles des machines appartenant aux fournisseurs, mais à tout le courrier en général ainsi affranchi, y compris les empreintes des machines appartenant à Postes Canada, bien que cela ne soit pas expressément dit. Tout ce qu'on y dit, c'est que «Les empreintes des machines à affranchir . . . ne constituent . . . pas une preuve acceptable que l'envoi a été posté en temps voulu».

Ainsi, si l'information fournie par ce moyen aux fournisseurs n'était pas complétée, toutes les empreintes de machines à affranchir ne seraient pas acceptées comme preuve de mise à la poste dans les délais, même si le Guide de la politique des approvisionnements ne mentionne que les machines à affranchir appartenant à des particuliers. Cela serait raisonnable d'ailleurs, compte tenu de la difficulté de distinguer entre les machines appartenant à des particuliers et celles appartenant à Postes Canada, et compte tenu que l'article 10 du Guide de la politique des approvisionnements, qui énonce ce qui constitue une preuve acceptable de mise à la poste dans les délais, exclut les empreintes de machines à affranchir; ce faisant, j'interprète «cachet de la poste» comme ayant une acception différente de l'empreinte qu'imprime une machine à affranchir appartenant à Postes Canada.

This being so the plaintiff's bid would not comply with the procedures adopted by the Department in these respects, which in my view are reasonable as well as fair, and so would be properly rejected as not being mailed in time.

However superimposed upon those internal written procedures which have been communicated to bidders in the conditions of tender and notices to suppliers Mr. Lafrenière instigated a service and procedure whereby the postal imprint from a meter owned by Canada Post could be identified and adopted the practice of accepting meter imprints so identified as proof of timely mailing.

This procedure, designed as a convenience to potential bidders, is a departure from what is a strict exclusion of postal meter imprints and not acceptable proof of the date and time of mailing regardless of the ownership of the machine.

This practice is not embodied in any procedural manual for departmental guidance nor has it been included in any conditions, instructions or notices in written form to bidders but from its very implementation it becomes known to frequent bidders as the plaintiff was.

Therefore such bidders are led to rely and do rely, as the plaintiff did, on the procedure that by depositing its bid in a post office in Canada forty-eight hours before closing of bids its bid will be in time without further steps being taken by the sender. That is so, subject to three limitations of which the sender may not be aware:

- (1) the postal imprint is that of a meter owned by Canada Post;
- (2) the registration number is legible to permit of identification as such and that the date and hour imprinted is likewise legible, and
- (3) the bid is actually received (assuming other precautions suggested in Notices to Suppliers are not taken) at the location for opening tenders prior to the award of a contract.

Cela étant, l'offre de la demanderesse ne serait pas conforme à la procédure adoptée par le Ministère à ces égards, qui, à mon avis, est raisonnable et juste; aussi aurait-elle à bon droit été rejetée comme tardive.

Toutefois, outre ces procédures écrites internes, communiquées aux soumissionnaires par les conditions et les avis aux fournisseurs, M. Lafrenière a instauré un service et une procédure par lesquels les empreintes postales d'une machine à affranchir appartenant à Postes Canada peuvent être identifiées, celui-ci adoptant la pratique d'accepter les empreintes ainsi identifiées comme preuve d'une mise à la poste dans les délais.

Cette procédure, conçue pour la commodité des soumissionnaires éventuels, s'écarte de l'exclusion stricte des empreintes de machines à affranchir et de leur inadmissibilité comme preuve de mise à la poste dans les délais, indépendamment de la propriété de la machine.

Cette pratique n'est incorporée dans aucun manuel de procédures ou guide du Ministère et n'a été incluse dans aucune condition, instruction, ni dans aucun avis, écrits, remis aux soumissionnaires; mais sa simple mise en œuvre l'a fait connaître par ceux qui soumissionnent fréquemment, comme la demanderesse.

Ces soumissionnaires sont donc conduits à se fier, et se fient effectivement, c'est ce qu'a fait la demanderesse, à cette procédure par laquelle le dépôt de l'offre au bureau de poste quarante-huit heures (au Canada) avant l'échéance fait que l'offre sera dans les délais, sans aucune autre démarche de l'expéditeur, sous trois réserves, que l'expéditeur peut ne pas connaître:

- (1) l'empreinte postale doit être celle d'une machine appartenant à Postes Canada;
- (2) le numéro d'enregistrement doit être lisible et identifiable, de même que la date et l'heure de réception, et
- (3) la soumission est effectivement reçue (si on présume que les autres précautions que proposent les avis aux fournisseurs n'ont pas été prises) au lieu prévu pour l'ouverture des offres avant l'adjudication du contrat.

The fault of the Department, if it is a fault, has been not giving formal notice of this practice and its limitations to prospective bidders.

As against the background of facts recited while the plaintiff's bid had been posted within the forty-eight hours, to which was affixed a Canada Post imprint so showing and was received on the day after the closing day but before a contract was awarded the arrangements made with Canada Post, the sole possessor of the information to identify the postal meter imprint as that of Canada Post, proved fallible in this particular instance at the crucial time.

The Department placed reliance upon the wrong information given to it by Canada Post and categorized the plaintiff's bid as a late bid.

In my opinion the Department was justified in doing so.

The plaintiff seeks declaratory relief in two manners, the first of which has been previously quoted from the statement of claim which was to declare a contract entered into as void and of no effect.

At the time the Department rejected the plaintiff's bid as late, it followed its written procedures to the letter and in checking the origin of the postal meter imprint it followed its procedure for checking with exactitude. That procedure was the most reasonable and most accurate one that could be devised.

The procedure was fair and was followed. Accordingly there was no breach of the duty of fairness by the Minister and his servants, assuming there was such duty which counsel for the defendant contended did not exist and which I do not decide. That the procedure proved fallible does not detract from its fairness. The fallibility was that of a third party in furnishing incorrect information upon which the Department was justified in placing reliance.

Thus the declaration sought by the plaintiff in paragraph a of its prayer for relief is not warranted.

The second manner of declaratory relief sought is that in paragraph c of the prayer. It reads:

La faute du Ministère, si faute il y a, fut de ne pas donner avis formel de cette pratique et de ces restrictions aux soumissionnaires éventuels.

^a Sur cette toile de fond que constituent les faits énoncés, l'offre de la demanderesse a été mise à la poste dans les quarante-huit heures, une empreinte de Postes Canada l'a affranchie et elle a été reçue le jour qui suit la date de clôture, mais avant l'adjudication du contrat; cependant, les arrangements intervenus avec Postes Canada, unique possesseur de l'information nécessaire pour identifier les empreintes de machines à affranchir comme étant celles de Postes Canada, ont fait défaut dans le cas d'espèce, au moment crucial.

Le Ministère s'est fondé sur une information erronée, que lui avait fournie Postes Canada, pour qualifier de tardive l'offre de la demanderesse.

^d À mon avis, le Ministère était justifié de ce faire.

^e La demanderesse conclut à deux jugements déclaratoires: premièrement, comme le dit l'extrait antérieurement cité de la déclaration, que le contrat adjugé est nul et de nul effet.

^f À l'époque, le Ministère rejeta l'offre de la demanderesse comme tardive; il avait suivi sa procédure écrite à la lettre et, en vérifiant l'origine de l'empreinte de la machine à affranchir, il avait respecté sa procédure de vérification avec exactitude. Cette procédure était la plus raisonnable et la plus adéquate que l'on pouvait imaginer.

^g Cette procédure était équitable et elle a été suivie. En conséquence, le Ministre et ses fonctionnaires n'ont nullement manqué à leur obligation d'équité, si on en présume l'existence, ce que nie l'avocat de la défenderesse, et ce dont je n'ai pas à décider. Que cette procédure ne se soit pas révélée infallible ne la rend pas inéquitable. La faute en est à un tiers, qui a fourni des renseignements incorrects, que le Ministère était justifié de croire fondés.

Ainsi, le jugement déclaratoire, auquel conclut la demanderesse à l'alinéa a de ses conclusions, est mal fondé.

^j À l'alinéa c des conclusions, on conclut à un second jugement déclaratoire, que voici:

c. A Declaration that the Plaintiff is entitled to have the proposal submitted by the Plaintiff to the Secretary Supply and Administration, Department of Supply and Services under the request for Proposal No. 03GW.23244-2-4006, considered by the Department of Supply and Services before a decision is made to award the contract for the supply of helicopter service set out in the Request for Proposal.

In the first instance the declaration so sought is incompatible with paragraph 9 of the statement of claim that no contract has been made or completed or signed for the charter of a helicopter as at March 31, 1982, the date of the statement of claim.

That allegation is contrary to the proven fact. A contract was awarded to Viking Helicopters Ltd. upon the acceptance of its offer on March 23, 1982 by telex (Exhibit D-4) sent on that date and which contract, for the reasons previously expressed is valid and subsisting.

The Department's self-imposed procedure is to the effect that a delayed bid received after a contract has been awarded cannot be considered (see Supply Policy Manual, section 7).

While there is no evidence that this circumstance has been the subject of express communication to bidders the policy is so consistent with the universally-accepted business practice as to be self-evident.

That the response by the plaintiff to the request for proposal could be considered as a delayed bid was not determined by the recipient until March 25, 1982 at which time a contract had been awarded.

The category of a delayed bid cannot be made retroactive from March 25, 1982 until March 19, 1982, when the bid was in actuality received by the addressee, because on that date it was determined to have been a late bid and that determination was one which the Department was entitled to make for the reasons above expressed.

Accordingly it follows that the plaintiff is not entitled to the declaration it seeks in paragraph c of its prayer for relief.

Thus there remains the question of general damages the plaintiff having abandoned its claim for

[TRADUCTION] c. Jugement déclaratoire que la demanderesse a droit à ce que l'offre qu'elle a soumise au Secrétaire de l'administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services, en vertu de l'appel d'offres n° 03GW.23244-2-4006, soit étudiée par le ministère des Approvisionnements et Services, avant qu'il soit décidé d'adjuger le contrat de fournitures des services d'hélicoptère que mentionne l'appel d'offres.

En premier lieu, ce jugement déclaratoire serait incompatible avec l'alinéa 9 de la déclaration; selon cet alinéa, au 31 mars 1982, date de la déclaration, aucun contrat n'avait été fait, conclu ou signé pour le nolisement d'un hélicoptère.

c Cette articulation est contraire aux faits démontrés. Il y a eu adjudication du contrat à Viking Helicopters Ltd. lors de l'acceptation de son offre, le 23 mars 1982, par télex (pièce D-4), envoyé ce jour-là, contrat, pour les motifs dits précédemment, valide et ayant toujours effet.

e La procédure que s'était imposée le Ministère veut qu'une offre retardée, reçue après l'adjudication du contrat, ne soit pas considérée (voir l'article 7 du Guide de la politique des approvisionnements).

Certes, il n'est pas prouvé que cette circonstance ait été expressément communiquée aux soumissionnaires, mais cette politique est trop conforme à l'usage commercial universellement accepté pour ne pas être évidente.

g Que la réponse de la demanderesse à l'appel d'offres puisse être considérée comme une offre retardée n'a été établi par le destinataire que le 25 mars 1982, alors que le contrat avait déjà été adjugé.

h La qualification d'offre retardée ne peut être faite rétroactivement, le 25 mars 1982 pour le 19 mars 1982, date de réception véritable de l'offre par le destinataire, car à cette date elle était considérée comme tardive, qualification que le Ministère était alors en droit de faire, pour les motifs précités.

i En conséquence, il s'ensuit que la demanderesse n'a pas droit au jugement déclaratoire qu'elle réclame à l'alinéa c de ses conclusions.

j Ainsi, ne demeure que la question des dommages-intérêts généraux, la demanderesse ayant

special damages for the reasons previously expressed.

The statement of claim does not allege facts upon which an action in negligence can be founded.

The plaintiff's claim for damages must be founded upon the allegations in paragraph 15 which originally read:

15. In making the decision to award the contract without considering the proposal of the Plaintiff, the Department of Supply and Services and its agents have breached the rules of natural justice and have thereby caused the Plaintiff loss, damage and expense. Particulars of the breach of the rules of natural justice include:

- a. Acting in excess of its jurisdiction or without jurisdictions;
- b. Excluding relevant matters from consideration;
- c. Exercising its discretion in a capricious manner;
- d. Failing to comply with its own established and authorized procedure;
- e. Proceeding on the wrong principles.

At the outset counsel for the plaintiff amended this paragraph by replacing the words "natural justice" wherever they appeared with "procedural fairness". The particulars recited in paragraphs a, b, c and e are not particularly apt when applied to a body exercising purely administrative functions and are more apt when applied to a body obliged to act judicially or quasi-judicially.

While many rules of natural justice may coincide with the duty of fairness the facts found exclude the four paragraphs mentioned.

But paragraph 15d may contain the basis of a claim for damages which I should think is tortious in nature but torts of this nature are imperfectly defined. Those of which I am aware consist of the infliction of damage by the deliberate abuse of public authority. An element of bad faith appears to be necessary.

In this instance such elements are completely lacking. The officers of the Department acted both in good faith and reasonably.

Further there was no denial of any right to which the plaintiff was entitled to bring the matter within the concept of *Zamulinski v. The Queen* (*supra*) and *Greenway, Executor of the Estate of Mancuso v. The Queen* (*supra*).

abandonné ses conclusions à des dommages spéciaux, pour les motifs antérieurement exprimés.

La déclaration n'articule aucun fait qui puisse fonder une action délictuelle de négligence.

La créance de la demanderesse en dommages-intérêts doit être fondée sur les articulations de l'alinéa 15 dont voici la version initiale:

15. En décidant d'adjuger le contrat sans tenir compte de la proposition de la demanderesse, le ministère des Approvisionnement et Services et ses mandataires ont enfreint les règles de la justice naturelle, causant par là un préjudice, des dommages et des débours à la demanderesse. Il y a eu manquement aux règles de la justice naturelle notamment par:

- a. Excès de pouvoir ou incompétence;
- b. Exclusion de faits pertinents;
- c. Abus d'un pouvoir discrétionnaire;
- d. Non-respect de sa propre procédure dûment autorisée et établie;
- e. Recours à des principes erronés.

Au début de l'instruction, l'avocat de la demanderesse a modifié cet alinéa en remplaçant les termes «justice naturelle», partout où ils apparaissent, par «équité procédurale». Les détails articulés aux alinéas a, b, c et e ne sont pas particulièrement appropriés lorsqu'on les applique à un organisme n'exerçant qu'une fonction administrative; ils s'appliquent plutôt à un organisme habilité à agir judiciairement ou quasi-judiciairement.

Certes, bien des règles de la justice naturelle coïncident avec l'obligation d'équité, mais les faits constatés excluent en l'espèce les quatre alinéas mentionnés.

L'alinéa 15d peut cependant servir de fondement à une action délictuelle en dommages-intérêts, je pense, mais les délits de cette nature sont mal définis. Ceux que je connais consistent à infliger un dommage par un abus délibéré d'autorité publique. Un élément de mauvaise foi semble nécessaire.

En l'espèce, ces éléments manquent complètement. Les fonctionnaires du Ministère étaient de bonne foi et ont agi raisonnablement.

D'ailleurs, il n'y a déni d'aucun droit pouvant autoriser la demanderesse à invoquer les arrêts *Zamulinski v. The Queen* et *Greenway, exécuteur de la succession Mancuso c. La Reine* (précités).

Accordingly a reference to assess the quantum of damages is not required.

Throughout I have used "defendant" in the singular. When the context so requires and that is so with respect to the declaratory relief, the reference to "defendant" is to the Minister of Supply and Services.

Where the context is with respect to the claim for damages the use of the word "defendant" refers to Her Majesty the Queen.

For the foregoing reasons the plaintiff is not entitled to any of the relief it seeks in the statement of claim and the action is dismissed with costs to the defendants if demanded.

En conséquence, aucune référence en évaluation du montant des dommages n'est requise.

Tout au long de ce qui précède, j'ai employé le terme «défenderesse» au féminin singulier. Lorsque le contexte l'exige, c'est le cas pour les jugements déclaratoires, il s'agit d'un «défendeur»: le ministre des Approvisionnements et Services.

Lorsqu'il s'agit de la demande en dommages-intérêts, l'emploi du terme «défenderesse» se réfère à Sa Majesté la Reine.

Par les motifs qui précèdent, la demanderesse est déboutée de ses conclusions à jugements déclaratoires et l'action est rejetée, les dépens allant aux défendeurs si demandés.