

A-1757-83

A-1757-83

The Queen (Appellant) (Defendant)

v.

CAE Industries Ltd. and CAE Aircraft Ltd. (Respondents) (Plaintiffs)

Court of Appeal, Pratte, Urie and Stone JJ.—Winnipeg, February 18, 19, 20, 21 and 22; Ottawa, July 3, 1985.

Crown — Contracts — Appeal from trial judgment holding letter signed by Ministers of Crown providing assurances constituting contract — Letter stating Department of Defence Production guaranteeing no more than 40,000 to 50,000 direct labour man-hours per year, but Government of Canada to employ "best efforts" to secure additional work — Partial performance indicating intention to contract — Contract not so incomplete as to be unenforceable — Nothing necessary left unsettled — Fact individual service contracts required for aircraft repair and overhaul not detracting from "set aside" and "best efforts" commitments — Upon acceptance "assurances" becoming binding commitments — Construction of "set aside" and "best efforts" — Verreault (J. E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec), [1977] 1 S.C.R. 41 explained — Minister of Crown having authority to bind Crown in contract unless restricted by statute — Subject-matter of contract within general responsibilities of ministers — Cabinet authorizing signing of letter — No statutory restrictions on Ministers' authority to bind Crown — Regulations not barring performance as indicated by partial performance of contract and flexibility in Regulations — Evidence supporting Trial Judge's finding of breach of contract — No error in assessing damages for loss of profits — Trial Judge erred in accepting evidence of respondent's valuator — Factual bases supporting assumptions too tenuous and speculative — Trial Judge acting within authority under s. 40 of Federal Court Act in varying post-judgment interest — Defence Production Act, R.S.C. 1952, c. 62, ss. 1, 3, 9, 15, 17 (as am. by S.C. 1967-68, c. 27, s. 1) — Aeronautics Act, R.S.C. 1952, c. 2, ss. 2, 3 — Department of Trade and Commerce Act, R.S.C. 1952, c. 78, ss. 2, 3, 5 — Government Contracts Regulations, SOR/64-390, ss. 2(1)(c)(iii), 6, 14 (as am. by SOR/68-89, s. 1) — Financial Administration Act, R.S.C. 1952, c. 116, s. 39 — Interest Act, R.S.C. 1970, c. 1-18, s. 13 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 40 — Department of Supply and Services Act, R.S.C. 1970, c. S-18, s. 3 — Government Organization Act, 1969, S.C. 1968-69, c. 28, s. 103 — Department of Transport Act, R.S.C. 1952, c. 79, s. 3 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38.

La Reine (appelante) (défenderesse)

c.

^a CAE Industries Ltd. et CAE Aircraft Ltd. (intimées) (demanderesses)

^b Cour d'appel, juges Pratte, Urie et Stone—Winnipeg, 18, 19, 20, 21 et 22 février; Ottawa, 3 juillet 1985.

Couronne — Contrats — Appel est interjeté d'un jugement de première instance statuant qu'une lettre signée par des ministres de la Couronne et fournissant des assurances constituait un contrat — Cette lettre porte que le ministère de la Production de défense ne saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail directes par an, mais que le gouvernement du Canada s'emploiera «de son mieux» à obtenir du travail supplémentaire — L'exécution partielle indique l'intention de contracter — Le contrat n'est pas si incomplet qu'il ne peut être mis à exécution — Il prévoit tout ce qui devait être déterminé — Le fait qu'il sera nécessaire de conclure des marchés de service individuels pour la réparation et la révision des avions ne porte pas atteinte aux engagements de «réserver» des travaux et de s'employer «de son mieux» à fournir ceux-ci — Après leur acceptation, les «assurances» sont devenues des engagements obligatoires — Interprétation des expressions «réservés» et «de son mieux» — Explication de l'arrêt Verreault (J. E.) & Fils Ltée c. Le procureur général (Québec), [1977] 1 R.C.S. 41 — Un ministre de la Couronne est habilité à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi — L'objet du contrat relève des compétences générales des ministres — Le Cabinet a autorisé la signature de la lettre — Aucune disposition législative ne restreint le pouvoir des ministres de lier la Couronne — Le Règlement ne constituait pas un obstacle à l'exécution du contrat comme l'indiquent son exécution partielle et la souplesse que revêt le Règlement — La preuve étaye la conclusion d'inexécution de contrat à laquelle est arrivé le juge de première instance — Aucune erreur dans l'évaluation des dommages-intérêts accordés pour le manque à gagner — Le juge de première instance a commis une erreur en retenant le témoignage de l'estimateur de l'intimée — Les fondements factuels supportant les hypothèses sont trop ténus et trop hypothétiques — En modifiant l'intérêt après jugement le juge de première instance a agi dans les limites du pouvoir qui lui est conféré par l'art. 40 de la Loi sur la Cour fédérale — Loi sur la production de défense, S.R.C. 1952, chap. 62, art. 1, 3, 9, 15, 17 (mod. par S.C. 1967-68, chap. 27, art. 1) — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1952, chap. 2, art. 2, 3 — Loi sur le ministère du Commerce, S.R.C. 1952, chap. 78, art. 2, 3, 5 — Règlement sur les marchés de l'État, DORS/64-390, art. 2(1)(c)(iii), 6, 14 (mod. par DORS/68-89, art. 1) — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1952, chap. 116, art. 39 — Loi sur l'intérêt, S.R.C. 1970, chap. 1-18, art. 13 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 40 — Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, S.R.C. 1970, chap. S-18, art. 3 — Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1968-69, chap. 28, art. 103 — Loi sur le ministère des Transports, S.R.C. 1952, chap. 79, art. 3 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38.

Practice — Costs — Appeal from Trial Judge's refusal to increase party and party costs beyond Tariff B — Trial Judge properly exercising discretion — Appeal dismissed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 344, Tariff B.

Practice — Parties — Whether respondents parties to contract in litigation — Equitable assignment — Substitute accepted by both sides — Respondents having sufficient interest to support causes of action.

This is an appeal from the trial judgment in favour of the respondents in a breach of contract action.

A government official approached CAE Industries Ltd. (CAE) to take over the Air Canada Winnipeg facilities through its subsidiary Northwest Industries Ltd. (Northwest). Northwest's interest in taking over the facilities was conditional upon the government agreeing to provide a minimum quantity of work (300,000 productive hours annually). It was made clear that such a request could not be reconciled with existing governmental policy of competitive tendering. However, a letter dated March 26, 1969, signed by the Ministers of Transport, Trade and Commerce and Defence Production was sent to the President of CAE. It set out the terms of the alleged contract. The letter provided, *inter alia*, the following assurances: 1) the Government of Canada agreed with the objective that employment levels should be maintained; 2) it also agreed that 700,000 man-hours of direct labour per annum was a realistic target for the operation of a viable enterprise; 3) the Department of Defence Production could guarantee no more than 40,000 to 50,000 direct labour man-hours per year, but the Government of Canada would employ its best efforts to secure the additional work required to meet the target level of 700,000 direct labour man-hours. Relying upon these assurances, CAE decided that its subsidiary would purchase the Winnipeg base. Agreements were entered into in September, 1969. Everything went well until 1971 when the workload started to diminish. When the appellants failed to comply with the commitments in the March 26 letter, the respondents sued for breach of contract.

The appellant argues that: 1) the Crown did not intend to enter into a contract; 2) the document is so vague or incomplete as to be unenforceable; 3) if it is not too vague, it cannot be enforced because it does not bind the appellant; 4) if it binds the appellant, the contract was not breached; and 5) the Trial Judge erred in quantifying damages. On cross-appeal the respondents submit that the quantum of damages should have been higher.

A preliminary issue of the identity of the parties was raised. The negotiations until early 1969 contemplated Northwest as the purchaser and operator of the base. The appellant argues that it was Northwest that became the other party to the contract and that neither of the respondents is a party. The respondents argue that they are the proper parties as the March 26 letter was addressed to CAE Industries Ltd., and that CAE

Pratique — Dépens — Appel interjeté du refus du juge de première instance d'augmenter les frais entre parties au-delà de ce qui est prévu au tarif B — Le juge de première instance a bien exercé son pouvoir discrétionnaire — Appel rejeté — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 344, tarif B.

Pratique — Parties — Les intimées sont-elles parties au contrat en litige? — Cession en equity — Substitut accepté par les deux parties — Les intimées possèdent un intérêt suffisant pour justifier les causes d'action.

Appel est interjeté d'un jugement de première instance qui a donné gain de cause aux intimées dans une action pour inexécution de contrat.

Un fonctionnaire du gouvernement est entré en contact avec CAE Industries Ltd. (CAE) pour que cette dernière prenne en charge l'exploitation des installations d'Air Canada à Winnipeg par l'intermédiaire de sa filiale Northwest Industries Ltd. (Northwest). Northwest s'est montrée intéressée à prendre en charge les installations à condition que le gouvernement accepte de lui fournir une quantité minimale de travail (300 000 heures de production par an). Il a été précisé qu'une telle demande n'était pas compatible avec la politique gouvernementale de soumissions obtenues sur une base de concurrence qui s'appliquait alors. Cependant, une lettre datée du 26 mars 1969 et signée par le ministre des Transports, le ministre du Commerce et le ministre de la Production de défense a été envoyée au président de CAE. Cette lettre exposait les conditions du contrat qui aurait été conclu. Elle fournissait notamment les assurances suivantes: 1) le gouvernement du Canada souscrivait à l'objectif voulant que les niveaux d'emploi devaient être maintenus; 2) il reconnaissait aussi que 700 000 heures-travail directes par an constituaient un objectif réaliste si on voulait faire de l'exploitation de ces installations une entreprise viable; 3) le ministère de la Production de défense ne pouvait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail directes par an, mais le gouvernement du Canada s'emploierait de son mieux à obtenir le travail supplémentaire nécessaire afin de respecter l'objectif de 700 000 heures-travail directes. Se fondant sur ces assurances, CAE a décidé que sa filiale achèterait la base de Winnipeg. Des arrangements ont été conclus en septembre 1969. Les choses allèrent bien jusqu'en 1971 lorsque la charge de travail a commencé à diminuer. Lorsque l'appelante a fait défaut de se conformer aux engagements contenus dans la lettre du 26 mars, les intimées ont intenté une action pour inexécution de contrat.

L'appelante allègue 1) que la Couronne n'avait pas l'intention de conclure un contrat; 2) que le document est si vague ou incomplet qu'il ne peut être mis à exécution; 3) que s'il n'est pas trop vague, il ne peut être mis à exécution parce qu'il ne lie pas l'appelante; 4) que s'il lie l'appelante, il n'y a pas eu inexécution du contrat, et 5) que le juge de première instance a commis une erreur en évaluant les dommages-intérêts. Les intimées soutiennent dans leur appel incident que le montant des dommages-intérêts aurait dû être plus élevé.

Une question préliminaire a été soulevée au sujet de l'identité des parties. Jusqu'au début de 1969, Northwest était considérée dans les négociations comme l'acheteur et l'exploitant de la base. L'appelante soutient que c'est Northwest qui est devenue l'autre partie au contrat et que ni l'une ni l'autre des intimées n'y sont parties. Les intimées allèguent qu'elles sont les parties en cause parce que la lettre du 26 mars était adressée à CAE

Aircraft Ltd. became buyer and operator of the Winnipeg base at the behest of its parent and with the full knowledge of the government. They submit that any interests which may have been held by Northwest became vested in CAE Aircraft Ltd. by way of equitable assignment.

Held (Pratte J. dissenting), the appeal should be dismissed.

Per Stone J.: It does not matter whether the deal was struck with the parent company or with a subsidiary. The CAE group of companies was seen as having the desired qualifications to purchase and operate the base. The contract, if any, was made with CAE Industries Ltd., but CAE Aircraft Ltd. was accepted by both sides as a suitable substitute. The Trial Judge correctly held that the evidence supports the vesting in CAE Aircraft Ltd. of any interest in the contract which Northwest may have acquired. He was also correct in holding that the respondents had a sufficient interest to support the causes of action alleged.

A contract can only come into existence if an intention to contract is present. But an intention to contract may be gathered from the circumstances. In a case of this kind, a heavy onus of proof lies on the party asserting that no legal effect is intended. That burden had not been discharged. The government itself took the initiative to find a buyer in the private sector and approached the respondent in that regard. The parties treated the document as a binding contract to the extent that it was partly performed. There was an intention to enter into a contract.

The contract is not so incomplete as to be unenforceable. It does not leave anything unsettled that was necessary to be settled between the parties. The fact that individual service contracts would be required for individual items of aircraft repair and overhaul work did not detract from the central commitment to "set aside" repair and overhaul work and to employ "best efforts" to secure other like work. What were described as "assurances" were, upon acceptance, intended to be and did become binding commitments. The Trial Judge correctly found that "set-aside" work was a "guarantee with no strings attached" and that the appellant was bound to carry out this aspect of the agreement even if it was necessary "to take work away from others." In the agreement, the government promised to employ its "best efforts" to secure additional work. That term, construed in the light of the contract, the parties and its purpose, created a broad obligation to secure work up to the limit mentioned in the agreement. This did not mean that it required the government to disregard existing contractual obligations or to neglect the public interest.

The Trial Judge held that the contract was binding on the Crown as it was signed by three ministers who either had actual authority to bind the Crown under a number of federal statutes, or ostensible authority under the principle in *Verreault (J. E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41. The appellant argued that the Crown could only be bound in contract if authority is found under a statute or an order in council. It is argued that statutory powers of "management" or "direction" do not extend to authorize the signing of this kind of contract.

Industries Ltd. et que CAE Aircraft Ltd. est devenue acheteur et exploitant de la base de Winnipeg sur l'ordre de sa compagnie mère et au su du gouvernement. Elles font valoir que tous les droits que Northwest peut avoir possédés ont été conférés à CAE Aircraft Ltd. par voie d'une cession en *equity*.

a *Arrêt* (le juge Pratte dissident): l'appel devrait être rejeté.

Le juge Stone: Il importe peu que l'entente ait été conclue avec la compagnie mère ou une filiale. On considérait que les compagnies du groupe CAE étaient habilitées à acheter et à exploiter la base. Le contrat, s'il existe, a été conclu avec CAE Industries Ltd., mais les deux parties ont considéré que CAE Aircraft Ltd. était un substitut valable. Le juge de première instance a statué à juste titre que la preuve confirme la transmission à CAE Aircraft Ltd. de tout intérêt que Northwest peut avoir acquis dans le contrat. Il a eu également raison de juger que les intimées possédaient un intérêt suffisant pour justifier les causes d'action alléguées.

Un contrat ne peut être conclu que s'il existe une intention de contracter. Mais l'intention de conclure un contrat peut se déduire des circonstances. Dans un cas de ce genre, le fardeau de la preuve dont est chargée la personne qui affirme qu'on ne voulait produire aucun effet est lourd. On ne s'est pas acquitté de cette obligation en l'espèce. Le gouvernement a lui-même pris l'initiative de trouver un acheteur dans le secteur privé et il a fait des démarches auprès de l'intimée à cet égard. Les parties ont considéré que le document constituait un contrat les liant dans la mesure où il a été partiellement exécuté. Il existait une intention de conclure un contrat.

Le contrat n'est pas si incomplet qu'il ne peut être mis à exécution. Il prévoit tout ce qui devait être déterminé entre les parties. Le fait qu'il serait nécessaire de conclure des marchés de service individuels pour l'exécution de travaux de réparation et de révision des avions ne portait pas atteinte à l'engagement principal de «réserver» des travaux de réparation et de révision et de s'employer «de son mieux» à fournir d'autres travaux de ce genre. Les «assurances» étaient, après acceptation, censées devenir et sont devenues des engagements obligatoires. Le juge de première instance a conclu à juste titre que les travaux «réservés» constituaient une «garantie sans réserve» et que l'appelante était forcée d'exécuter cette partie de la convention même s'il lui était nécessaire pour cela «d'enlever des commandes à d'autres». Le gouvernement s'était engagé dans l'entente à faire «de son mieux» pour obtenir du travail additionnel. Si on interprète cette expression à la lumière du contrat, des parties contractantes et de son objectif, on constate qu'elle a créé l'obligation générale de fournir des travaux jusqu'à concurrence de la limite indiquée. Cela ne signifiait pas que le gouvernement se voyait obligé de ne pas tenir compte des obligations contractuelles existantes ni de l'intérêt public.

Le juge de première instance a statué que le contrat liait l'appelante parce qu'il avait été signé par trois ministres qui ou bien étaient réellement habilités en vertu d'un certain nombre de lois fédérales à lier la Couronne ou bien possédaient le pouvoir de le faire suivant le principe énoncé dans l'arrêt *Verreault (J. E.) & Fils Ltée c. Le procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41. L'appelante a soutenu que la Couronne ne pouvait être liée par contrat que s'il existait un pouvoir à cette fin dans une loi ou dans un décret. On a fait valoir que les pouvoirs légaux de «gestion» et de «direction» ne vont pas jusqu'à autoriser la signature d'un contrat de ce genre.

The cases preceding *Verreault* support the broad proposition that where a statute regulates the power to make contracts, a contract is not binding upon the Crown unless the requirements of the statute are fulfilled. By its decision in *Verreault*, the Supreme Court of Canada meant to depart from conventional legal wisdom in holding that by the general rules of mandate, including those of apparent mandate, a minister as head of a government department has authority to bind the Crown in contract unless that authority is restricted by or pursuant to statute. The subject-matter of this contract fell within the general responsibilities of the ministers from whose departments the work with which it is concerned would emanate. Although the letter was signed by only three Ministers, Cabinet had authorized those Ministers to sign it. The intention was that the government intended to be bound.

The authority of the Ministers to sign the letter was not restricted by the *Aeronautics Act*, the *Department of Trade and Commerce Act*, nor the *Defence Production Act*. Paragraph 17(1)(d) of the latter provides that the Minister could not contract except in accordance with such regulations under the *Financial Administration Act* as apply to the contract. This restriction is irrelevant as the regulations made under that Act apply only to a "service contract".

The *Government Contract Regulations* do not bar implementation of the intention of the parties to create a legal commitment. Performance of the work was subject to those Regulations. The Regulations, as they pertain to "service contracts", contain a degree of flexibility that would have enabled the government through its ministers and, if necessary, the Treasury Board to direct the work referred to in the contract without the necessity for tenders or regard to monetary limits. The appellant is bound by the contract.

The finding of the Trial Judge, that the "set-aside" and "best efforts" commitments had not been entirely met and that the contract had been breached, was supported by the evidence.

The Trial Judge assessed damages for loss of profits at \$1,900,000 and for loss of capital at \$2,400,000. The appellant argues that the claim for loss of capital is not recoverable as being too remote and uncertain. The appellant also asserts that the awards were excessive. The Trial Judge did not err in principle in awarding damages for loss of profits, nor in reducing the quantum. As to the claim for loss of capital, the Trial Judge accepted the valuation evidence of the respondents' witness. The Trial Judge may have erred in accepting the quality of the proof tendered supporting certain underlying assumptions made by the witness. The factual bases supporting the valuator's assumptions were too tenuous and speculative to make his opinion reliable as evidence. The appeal should succeed on this point and the damages reduced accordingly.

The appellant attacks the rates at which interest was allowed. The Trial Judge relied upon *Domestic Converters Corporation v. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 F.C. 211;

Les décisions rendues avant celle de l'arrêt *Verreault* viennent appuyer le principe général voulant que, lorsqu'une loi réglemente le pouvoir de contracter, un contrat ne peut lier la Couronne que si les exigences de la loi sont remplies. Dans la décision qu'elle a rendue dans l'arrêt *Verreault*, la Cour suprême du Canada voulait déroger à la prudence juridique en matière de contrat en statuant que suivant les règles générales du mandat, et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre de la Couronne est habilité, en sa qualité de chef d'un ministère, à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par la loi. L'objet de ce contrat tombait dans le champ des responsabilités générales des ministres dont les ministères constitueraient la source des travaux qui sont visés au contrat. Même si seulement trois ministres ont signé la lettre, le Cabinet les avait autorisés à le faire. Il appert que l'intention du gouvernement était de se lier par contrat.

La *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur le ministère du Commerce* et la *Loi sur la production de défense* ne restreignent pas le pouvoir des ministres de signer la lettre. L'alinéa 17(1)d) de la *Loi sur la production de défense* prévoit que le Ministre ne peut conclure aucun contrat sauf en conformité des règlements établis sous le régime de la *Loi sur l'administration financière* qui s'appliquent au contrat. Cette restriction est inapplicable étant donné que le règlement adopté en vertu de cette Loi s'applique seulement à un «marché de service».

Le *Règlement sur les marchés de l'État* n'empêche pas les parties de donner suite à leur intention de s'engager. L'exécution des travaux était assujettie aux exigences de ce règlement. Dans la mesure où il concerne les «marchés de service», le Règlement revêt une certaine souplesse qui aurait permis au gouvernement, par l'intermédiaire de ses ministres, et si nécessaire, du Conseil du Trésor, de fournir le travail indiqué dans le contrat sans qu'il soit nécessaire de faire des appels d'offres ou de tenir compte des limites d'ordre financier. L'appelante est liée par le contrat.

La preuve est venue étayer la position du juge de première instance qui a conclu que les obligations de fournir du travail «réservé» et de faire «de son mieux» n'avaient pas été entièrement satisfaites et qu'il y avait eu inexécution du contrat.

Le juge de première instance a évalué les dommages-intérêts à 1 900 000 \$ pour le manque à gagner et à 2 400 000 \$ pour la perte de capital. L'appelante allègue que la créance pour perte de capital n'est pas recouvrable parce qu'elle est trop indirecte et incertaine. L'appelante soutient également que les sommes accordées étaient excessives. Le juge de première instance n'a pas commis d'erreur de principe en accordant des dommages-intérêts pour le manque à gagner ni en réduisant leur montant. Pour ce qui est de la perte de capital, le juge de première instance a retenu l'évaluation faite par le témoin des intimées. Il est possible que le juge de première instance ait commis une erreur quant à la qualité de la preuve soumise à l'appui de certaines hypothèses sous-jacentes faites par le témoin. Les faits servant de fondement aux hypothèses de l'estimateur étaient trop ténus et trop hypothétiques pour que l'opinion de ce dernier puisse servir de preuve. L'appel devrait être accueilli sur ce point et les dommages-intérêts devraient être réduits en conséquence.

L'appelante conteste les taux d'intérêt accordés. Le juge de première instance s'est appuyé sur l'affaire *Domestic Converters Corporation c. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 C.F. 211;

(1983), 46 N.R. 195 (C.A.) in varying the post-judgment interest rate from the 5% provided for in section 3 of the *Interest Act*. That case settled the issue of the Court's power under section 40 of the *Federal Court Act* and the Court was not prepared to review it.

The Trial Judge refused to increase the party-and-party costs beyond those provided in Tariff B. By Rule 344, the Tariff governs. The Trial Judge properly addressed the issue in exercising his discretion.

Per Urie J.: Where there is substantial compliance with the terms of a contract for a period of time, only if the evidence is clear and unmistakable should the conclusion be made that the parties neither intended to contract nor in fact entered into a contract. The evidence is clear and unmistakable that the parties intended to, and did, enter a binding contract.

Per Pratte J. (dissenting): The circumstances do not disclose an intention to enter into a purely political arrangement, rather than a contract, as submitted by the appellant.

It is surprising, in view of the importance of the matter, that the parties did not formalize the agreement. The letter was not written to make an offer, but to give assurances. Some of the assurances, while disclosing an identity of views and purposes, have clearly no contractual connotation.

The Trial Division's interpretation of a guarantee of at least 40,000 man-hours of "set-aside" work is incorrect. The letter stated that "the Department of Defence Production can guarantee no more than 40,000 to 50,000 manhours". It was a mere approximation of the maximum number of hours of work that the Department could guarantee, not a precise minimum number of hours that the Department offered to guarantee.

The "best efforts" undertaking lacked the certainty required of a contractual promise, as it was qualified by the government's paramount duty to act in the public interest. The government could not intend to bind itself to do things injurious to that interest.

The respondents submit that at examination for discovery it was admitted that each Minister had statutory authority to bind the Crown in relation to his own department. But that is a question of law which could not be the subject of an admission. What was really admitted was that Cabinet authorized the three Ministers to sign and send the letter. An order in council is sufficient, in the absence of statutory provisions to the contrary, to confer authority to bind the Crown. The executive power is vested in the Queen who acts on the advice of her Ministers and expresses herself in the form of orders in council. A Cabinet decision is not a decision of the Queen who is not a party to it. A simple authorization of the Cabinet cannot be assimilated to an order in council. The Ministers were not authorized by statute to enter into the contract. The *Defence Production Act* authorized the Minister to enter into contracts for the maintenance and service of defence supplies (including aircraft). The *Aeronautics Act* imposed on the Minister of Transport the duty "to control and manage" all civilian aircraft "necessary for the conduct of any of Her Majesty's services".

(1983), 46 N.R. 195 (C.A.), pour accorder pour la période postérieure au jugement un intérêt autre que celui de 5 % prévu à l'article 3 de la *Loi sur l'intérêt*. Cette affaire a tranché la question du pouvoir conféré à la Cour par l'article 40 de la *Loi sur la Cour fédérale* et la Cour n'était pas disposée à réexaminer cette question.

Le juge de première instance a refusé d'augmenter les frais entre parties au-delà de ce qui est prévu au tarif B. Suivant la Règle 344, le tarif s'applique. Le juge de première instance a bien présenté la question en exerçant sa discrétion.

b Le juge Urie: Quand les conditions d'un contrat ont pour l'essentiel été respectées pendant un certain temps, ce n'est que lorsque la preuve est claire et indubitable que l'on peut conclure que les parties n'avaient pas l'intention de contracter et qu'en fait, elles n'ont pas conclu de contrat. La preuve montre clairement et indubitablement que les parties avaient l'intention de conclure et ont conclu un contrat qui les liait.

c Le juge Pratte (dissident): Contrairement à ce que soutient l'appelante, les circonstances n'indiquent pas une intention de conclure un arrangement politique plutôt qu'un contrat.

d Il est étonnant, compte tenu de l'importance de l'affaire, que les parties n'aient pas donné une forme officielle à leur convention. La lettre n'a pas été écrite pour faire une offre mais pour donner des assurances. Même si certaines de ces assurances indiquent une identité de vues et d'objectifs, elles n'ont manifestement aucun caractère contractuel.

e La Division de première instance a commis une erreur en concluant à l'existence d'une garantie d'au moins 40 000 heures-travail de travaux «réservés». La lettre portait que «le ministère de la Production de défense ne saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail». Il s'agissait d'une simple approximation du nombre maximum d'heures de travaux que le ministère pouvait garantir et non d'une détermination du nombre minimum que le ministère offrait de garantir.

g L'engagement à faire «de son mieux» ne revêtait pas le caractère certain exigé d'une promesse contractuelle parce qu'il était limité par l'obligation première du gouvernement d'agir dans l'intérêt public. Le gouvernement ne pouvait avoir l'intention de s'obliger à faire des choses préjudiciables à l'intérêt public.

h Les intimées soutiennent qu'on a admis, au cours de l'interrogatoire préalable, que chaque ministre avait le pouvoir nécessaire en vertu de la loi pour lier la Couronne en ce qui concerne son propre ministère. Mais il s'agit là d'une question de droit qui ne pouvait faire l'objet d'un aveu. En fait, ce qui a été admis c'est que le Cabinet a autorisé les trois ministres à signer et à envoyer la lettre. En l'absence de dispositions législatives contraires, un décret suffit pour conférer le pouvoir de lier la Couronne. Le pouvoir exécutif est confié à la Reine qui agit sur l'avis de ses ministres et exprime ses volontés sous forme de décrets. Une décision du Cabinet n'est pas une décision de la Reine qui n'y a pas pris part. Une simple autorisation du Cabinet ne peut être assimilée à un décret. Aucune loi n'autorisait les ministres à conclure le contrat. La *Loi sur la production de défense* autorisait le Ministre à conclure des contrats pour la réparation et l'entretien des approvisionnements de défense (y compris les avions). La *Loi sur l'aéronautique* imposait au ministre des Transports l'obligation «de contrôler et d'administrer» tous les avions civils «nécessaires à la direction des services

The contract here was neither a contract for the maintenance of government aircraft nor a contract whereby the Minister of Transport exercised his power of control and management over civilian aircraft used by the Government. It was a contract which provided that contracts for the maintenance of aircraft would be negotiated with CAE companies. That contract, which could have no immediate effect on the maintenance and servicing of aircraft, was allegedly entered into for the sole purpose of preventing the closure of the Winnipeg Air Canada base. The *Department of Trade and Commerce Act* did not describe the sphere of governmental business that was assigned to that Department.

The *Verreault* decision does not help the respondents. It stands for the proposition that, in the absence of statutory provisions to the contrary, a minister, to have authority to contract on behalf of the Crown, need not be expressly authorized by statute or order in council provided that the contract be directly related to that part of the government business assigned to his department. The contract in question was not directly related to the sphere of activity of any of the three departments concerned. Under the *Government Contracts Regulations* a minister, before entering into a service contract was required to call tenders. Although the alleged contract was not a service contract, it contemplated that service contracts would be entered into and its performance required that those service contracts be awarded without regard to the requirements of the Regulations. In the absence of an express statutory provision to the contrary, the power of a minister to enter into a contract on behalf of the Crown is subject to the limitations imposed by statute and regulations. The three Ministers did not have the authority to enter into a contract which would violate the *Government Contracts Regulations*.

The submission that if the Court were to find no valid enforceable agreement, it should find that the appellant was liable to the respondents on the basis of negligent misstatements contained in the March 26 letter is untenable. The letter did not contain any misstatements that could be the source of a liability in tort. Had a tort been committed, there was no evidence that the respondents suffered damages as a consequence thereof.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company, [1950] A.C. 87 (P.C.); *Lindsey v. Heron & Co.* (1921), 64 D.L.R. 92 (Ont. C.A.); *Kelly v. Watson* (1921), 61 S.C.R. 482; *Hillas and Co. Limited v. Arcos Limited* (1932), 147 L.T. 503 (H.L.); *Marquest Industries Ltd. v. Willows Poultry Farms Ltd.* (1969), 66 W.W.R. 477 (B.C.C.A.); *May and Butcher, Ltd. v. R.*, [1929] All E.R. Rep. 679 (H.L.); *Murphy v. McSorley*, [1929] S.C.R. 542; *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.); *Verreault (J. E.) & Fils Liée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41; *Town Investments Ltd. v. Department of the Environment*, [1978] A.C. 359 (H.L.); *British Westinghouse Electric and Manufacturing Com-*

de Sa Majesté». Le contrat dont il s'agit en l'espèce n'était ni un contrat pour l'entretien d'avions du gouvernement ni un contrat par lequel le ministre des Transports exerçait son pouvoir de contrôle et d'administration sur les avions civils utilisés par le gouvernement. Il s'agissait d'un contrat qui prévoyait que les contrats d'entretien d'avions seraient négociés avec les compagnies CAE. Ce contrat, qui ne pouvait avoir aucune répercussion immédiate sur la réparation et l'entretien des avions, aurait été conclu dans le seul but d'empêcher la fermeture de la base d'Air Canada à Winnipeg. La *Loi sur le ministère du Commerce* ne décrivait pas la sphère des activités gouvernementales qui avaient été attribuées à ce Ministère.

La décision rendue dans l'arrêt *Verreault* n'aide pas la cause des intimées car elle supporte la proposition voulant que, en l'absence de dispositions législatives contraires, il n'est pas nécessaire qu'un ministre soit expressément autorisé par une loi ou un décret à conclure un contrat au nom de la Couronne, à condition que ledit contrat concerne directement la sphère des activités gouvernementales assignées à son ministère. Le contrat en question ne concernait pas directement la sphère d'activités des trois ministères visés. Le *Règlement sur les marchés de l'État* prévoyait que, avant de conclure un marché de service, un ministre devait solliciter des soumissions. Bien que le contrat invoqué ne constituait pas un marché de service, il prévoyait que des marchés de service seraient conclus et son exécution exigeait que ces marchés de service soient accordés sans tenir compte du Règlement. En l'absence d'une disposition législative prévoyant expressément le contraire, le pouvoir d'un ministre de conclure un contrat au nom de la Couronne est soumis aux restrictions qui lui sont imposées par la loi et les règlements. Les trois ministres n'étaient pas habilités à conclure un contrat qui contreviendrait au *Règlement sur les marchés de l'État*.

Est indéfendable la prétention suivant laquelle si la Cour devait conclure qu'il n'existait aucune convention valide et exécutoire, elle devrait statuer que l'appelante était responsable envers les intimées en raison des déclarations fausses et négligentes contenues dans la lettre du 26 mars. La lettre ne contenait aucune fausse déclaration qui pouvait donner lieu à une responsabilité délictuelle. Même si un délit avait été commis, il n'existe aucune preuve indiquant que les intimées ont subi des dommages en conséquence de celui-ci.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Attorney-General for British-Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company, [1950] A.C. 87 (P.C.); *Lindsey v. Heron & Co.* (1921), 64 D.L.R. 92 (C.A. Ont.); *Kelly v. Watson* (1921), 61 R.C.S. 482; *Hillas and Co. Limited v. Arcos Limited* (1932), 147 L.T. 503 (H.L.); *Marquest Industries Ltd. v. Willows Poultry Farms Ltd.* (1969), 66 W.W.R. 477 (C.A.C.-B.); *May and Butcher, Ltd. v. R.*, [1929] All E.R. Rep. 679 (H.L.); *Murphy v. McSorley*, [1929] R.C.S. 542; *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.); *Verreault (J. E.) & Fils Liée c. Le procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Town Investments Ltd. v. Department of the Environment*, [1978] A.C. 359 (H.L.); *British Westinghouse Electric and Manufacturing Com-*

pany v. Underground Electric Railways Company of London, [1912] A.C. 673 (H.L.); *Penvidic Contracting Co. Ltd. v. International Nickel Co. of Canada Ltd.*, [1976] 1 S.C.R. 267; *Wood v. Grand Valley Railway Co. et al.* (1915), 51 S.C.R. 283; *Domestic Converters Corporation v. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 F.C. 211; *a* (1983), 46 N.R. 195 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Joy Oil v. The King, [1951] S.C.R. 624; 3 D.L.R. 582; *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.). *b*

CONSIDERED:

The King v. McCarthy (1919), 18 Ex.C.R. 410; *The Quebec Skating Club v. The Queen* (1893), 3 Ex.C.R. 387; *Wood v. The Queen* (1877), 7 S.C.R. 634; *Drew, Aileen M. v. The Queen*, [1956-1960] Ex.C.R. 339; *Walsh Advertising Co. Ltd. v. The Queen*, [1962] Ex.C.R. 115; *Jacques-Cartier Bank v. The Queen* (1895), 25 S.C.R. 84; *The King v. Vancouver Lumber Co.* (1914), 41 D.L.R. 617 Ex. Ct.; *R. v. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 F.C. 159 (C.A.); *Mackay v. Attorney-General for British Columbia*, [1922] 1 A.C. 457 (P.C.); *Livingston vs The King* (1919), 19 Ex.C.R. 321; *State of New South Wales v. Bardolph* (1933-1934), 52 C.L.R. 455 (Aust. H.C.); *Cudgen Rutile (No. 2) Pty. Ltd. v. Chalk*, [1975] A.C. 520 (P.C.); *Hadley v. Baxendale* (1854), 9 Ex. 341; 156 E.R. 145; *Victoria Laundry (Windsor), Ld. v. Newman Industries Ltd., Coulson & Co., Ld. (Third Parties)*, [1949] 2 K.B. 528 (C.A.); *Czarnikow (C.) Ltd. v. Koufos*, [1969] 1 A.C. 350 (H.L.); *Freedhoff v. Pomalift Industries Ltd. et al.*, [1971] 2 O.R. 773 (C.A.); *Midway Mfg. Co. v. Bernstein*, [1983] 1 F.C. 510 (T.D.). *c* *d* *e* *f*

REFERRED TO:

Brandt's (William) Sons & Co. v. Dunlop Rubber Company, [1905] A.C. 454 (H.L.); *Rose and Frank Co. v. Crompton and Brothers*, [1923] 2 K.B. 261 (C.A.); *Edwards v. Skyways Ltd.*, [1964] 1 W.L.R. 349 (Q.B.); *Bahamas Oil Refining Co. v. Kristiansands Tankrederei A/S and Others and Shell International Marine Ltd. (The "Polyduke")*, [1978] 1 Lloyd's Rep. 211 (Q.B.); *Province of Quebec v. Province of Ontario* (1909), 42 S.C.R. 161; *Attorney-General for Ceylon v. A. D. Silva*, [1953] A.C. 461 (P.C.); *Guerin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335; (1985), 55 N.R. 161; *Nance v. British Columbia Electric Ry. Co. Ltd.*, [1951] A.C. 601 (P.C.); *Flint v. Lovell*, [1935] 1 K.B. 354 (C.A.); *South Australia and A.-G. (S.A.) v. Commonwealth* (1962), 35 A.L.J.R. 460 (H.C.); *Australian Woollen Mills Pty. Ltd. v. The Commonwealth* (1954), 92 C.L.R. 424 (Aust. H.C.), affd. [1955] 3 All E.R. 711 (P.C.); *Milne v. Attorney-General for Tasmania* (1956), 95 C.L.R. 460 (Aust. H.C.); *Papua and New Guinea Administration v. Leahy* (1961), 34 A.L.J.R. 472 (H.C.); *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ld.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (S.C. Mass. 1912)—*Chaplin v. Hicks*, [1911] 2 K.B. 786 (C.A.). *g* *h* *i* *j*

pany v. Underground Electric Railways Company of London, [1912] A.C. 673 (H.L.); *Penvidic Contracting Co. Ltd. c. International Nickel Co. of Canada Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 267; *Wood v. Grand Valley Railway Co. et al.* (1915), 51 R.C.S. 283; *Domestic Converters Corporation c. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 C.F. 211; (1983), 46 N.R. 195 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Joy Oil v. The King, [1951] R.C.S. 624; 3 D.L.R. 582; *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

The King v. McCarthy (1919), 18 R.C.É. 410; *The Quebec Skating Club v. The Queen* (1893), 3 R.C.É. 387; *Wood v. The Queen* (1877), 7 R.C.S. 634; *Drew, Aileen M. v. The Queen*, [1956-1960] R.C.É. 339; *Walsh Advertising Co. Ltd. v. The Queen*, [1962] R.C.É. 115; *Jacques-Cartier Bank v. The Queen* (1895), 25 R.C.S. 84; *The King v. Vancouver Lumber Co.* (1914), 41 D.L.R. 617 C. de l'É; *R. c. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 C.F. 159 (C.A.); *Mackay v. Attorney-General for British Columbia*, [1922] 1 A.C. 457 (P.C.); *Livingston vs The King* (1919), 19 R.C.É. 321; *State of New South Wales v. Bardolph* (1933-1934), 52 C.L.R. 455 (Aust. H.C.); *Cudgen Rutile (No. 2) Pty. Ltd. v. Chalk*, [1975] A.C. 520 (P.C.); *Hadley v. Baxendale* (1854), 9 Ex. 341; 156 E.R. 145; *Victoria Laundry (Windsor), Ld. v. Newman Industries Ltd., Coulson & Co., Ld. (Third Parties)*, [1949] 2 K.B. 528 (C.A.); *Czarnikow (C.) Ltd. v. Koufos*, [1969] 1 A.C. 350 (H.L.); *Freedhoff v. Pomalift Industries Ltd. et al.*, [1971] 2 O.R. 773 (C.A.); *Midway Mfg. Co. c. Bernstein*, [1983] 1 C.F. 510 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Brandt's (William) Sons & Co. v. Dunlop Rubber Company, [1905] A.C. 454 (H.L.); *Rose and Frank Co. v. Crompton and Brothers*, [1923] 2 K.B. 261 (C.A.); *Edwards v. Skyways Ltd.*, [1964] 1 W.L.R. 349 (Q.B.); *Bahamas Oil Refining Co. v. Kristiansands Tankrederei A/S and Others and Shell International Marine Ltd. (The "Polyduke")*, [1978] 1 Lloyd's Rep. 211 (Q.B.); *Province of Quebec v. Province of Ontario* (1909), 42 R.C.S. 161; *Attorney-General for Ceylon v. A. D. Silva*, [1953] A.C. 461 (P.C.); *Guerin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S. 335; (1985), 55 N.R. 161; *Nance v. British Columbia Electric Ry. Co. Ltd.*, [1951] A.C. 601 (P.C.); *Flint v. Lovell*, [1935] 1 K.B. 354 (C.A.); *South Australia and A.-G. (S.A.) v. Commonwealth* (1962), 35 A.L.J.R. 460 (H.C.); *Australian Woollen Mills Pty. Ltd. v. The Commonwealth* (1954), 92 C.L.R. 424 (Aust. H.C.), confirmée par [1955] 3 All E.R. 711 (P.C.); *Milne v. Attorney-General for Tasmania* (1956), 95 C.L.R. 460 (Aust. H.C.); *Papua and New Guinea Administration v. Leahy* (1961), 34 A.L.J.R. 472 (H.C.); *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ld.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (S.C. Mass. 1912)—*Chaplin v. Hicks*, [1911] 2 K.B. 786 (C.A.).

COUNSEL:

E. A. Bowie, Q.C. and *B. McIsaac* for appellant (defendant).

Marc M. Monnin, L. N. Mercury and *D. G. Hill* for respondents (plaintiffs). ^a

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (defendant). ^b

Aikins, McAuley & Thorvaldson, Winnipeg, for respondents (plaintiffs).

The following are the reasons for judgment rendered in English by ^c

PRATTE J. (*dissenting*): This is an appeal from a judgment of Collier J. of the Trial Division [[1983] 2 F.C. 616] in an action for breach of contract brought by the respondents against the Crown. That judgment was in favour of the respondents. Collier J. found that they had entered into a contract with the Crown and that the Crown had breached that contract; as a result, he awarded the respondents damages in the sum of \$4,300,000 and costs. ^d

There is also a cross-appeal from the same decision. The respondents contend that the Trial Judge should have been more generous in his assessment of the damages and that he erred in failing to exercise his discretion to award the respondents costs over and above the applicable tariff. ^e

The series of events which culminated in these proceedings are well summarized by Collier J. [at page 621]: ^f

In its early years the operations of Air Canada (formerly T.C.A.) were centralized in Winnipeg. In 1949 an operating and maintenance base was begun in Montreal. In 1959, a large, modern overhaul base was completed in that City. ^g

In 1962 Air Canada expressed an intention to close its Winnipeg base. This brought strenuous protest. The loss of up to 1,000 highly skilled jobs in the Winnipeg area was the likely result of any close-down. At that time the main overhaul and maintenance work at Air Canada's Winnipeg base was its Viscount fleet. ^h

AVOCATS:

E. A. Bowie, c.r. et *B. McIsaac* pour l'appelante (défenderesse).

Marc M. Monnin, L. N. Mercury et *D. G. Hill* pour les intimées (demandereses).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (défenderesse).

Aikins, McAuley & Thorvaldson, Winnipeg, pour les intimées (demandereses).

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

LE JUGE PRATTE (*dissident*): Appel est interjeté d'un jugement du juge Collier de la Division de première instance [[1983] 2 C.F. 616] dans une action pour inexécution de contrat intentée contre la Couronne par les intimées. Le jugement a donné gain de cause aux intimées. Le juge Collier a conclu que celles-ci avaient conclu avec la Couronne un contrat dont cette dernière n'a pas exécuté les conditions; il a donc accordé aux intimées des dommages-intérêts de 4 300 000 \$, plus les dépens. ⁱ

Un appel incident a également été formé contre la même décision. Les intimées soutiennent que le juge de première instance aurait dû être plus généreux dans son évaluation des dommages-intérêts et qu'il a commis une erreur en n'exerçant pas le pouvoir discrétionnaire qui lui permettait d'accorder des dépens supérieurs à ceux prévus au tarif applicable. ^j

Le juge Collier a bien résumé la série d'événements qui ont abouti aux présentes procédures [à la page 621]:

Autrefois, les activités d'Air Canada (anciennement T.C.A.) étaient centralisées à Winnipeg. En 1949, on a construit, à Montréal, des ateliers d'exploitation et d'entretien. En 1959, on a achevé la construction d'ateliers importants et modernes de révision dans cette ville. ^k

En 1962, Air Canada fit connaître son intention de fermer sa base de Winnipeg. Ce qui suscita de véhémentes protestations. La fermeture allait causer probablement la perte de plus de 1 000 emplois qualifiés dans la région de Winnipeg. À cette époque, les principaux travaux de révision et d'entretien effectués à la base d'Air Canada à Winnipeg concernaient sa flotte d'appareils Viscount. ^l

The Prime Minister of the day, in late 1963 and early 1964, stated government policy was to keep the Winnipeg base, in some manner, open. A Royal Commission was established to review the whole matter. The Commission made a number of recommendations. But subsequent negotiations, to work out an acceptable plan to keep the Winnipeg base open, floundered.

In early October, 1967, Air Canada announced its Viscount fleet would, by 1970, drop to such an extent that the Winnipeg base would be closed. This announcement led to meetings between the federal Minister of Transport and the Province of Manitoba. Three results of this meeting were (see Ex. P. 150-151):

(1) The Minister of Transport reaffirmed the Prime Minister's earlier commitment but pointed out that this did not necessarily mean direct operation by Air Canada although it would require substantial support by Air Canada.

(2) Air Canada was asked to review its aircraft overhaul requirements in the light of changes in circumstances subsequent to the completion of the Royal Commission Report.

(3) An inter-governmental working party was established to study the various proposed solutions to the problem.

Later in 1967, an official of the Department of Industry approached a Mr. Reekie, who was the President and Chief Executive Officer of the respondent CAE Industries Ltd. (CAE), in order to know whether its subsidiary, Northwest Industries Ltd. (Northwest), would be interested in taking over and operating the Air Canada Winnipeg facilities. Northwest was in the business of repairing and overhauling aircraft in Edmonton. Mr. Reekie expressed interest; there followed lengthy negotiations with federal officials and Air Canada.

From the outset, Northwest's interest in taking over the Air Canada Winnipeg facilities was linked to a request that the government should agree to provide the company a minimum quantity of work for several years to come. On the other hand, very early in the negotiations, officials of the federal government made clear that such a request could not be reconciled with the existing governmental policy of competitive tendering.¹

¹ The *Government Contracts Regulations* (SOR/64-390, as amended by SOR/68-89, s. 1) imposed on the various departments the obligation to call tenders before entering into service contracts.

Le premier ministre de l'époque, fin 1963 début 1964, déclara que la politique du gouvernement consistait à chercher d'une façon ou d'une autre à maintenir la base de Winnipeg en activité. Une commission royale d'enquête fut constituée et saisie de l'affaire. Elle fit certaines recommandations. Mais les négociations qui suivirent, afin d'en arriver à une solution acceptable pour maintenir ouverte la base de Winnipeg, échouèrent.

Au début d'octobre 1967, Air Canada annonça que sa flotte d'appareils Viscount serait, vers 1970, réduite à un point tel qu'il faudrait fermer la base de Winnipeg. Cette annonce suscita des rencontres entre le ministre fédéral des Transports et la province du Manitoba. Il en résulta ce qui suit (voir pièces P. 150 et 151):

[TRADUCTION] (1) Le ministre des Transports confirmait l'engagement antérieur du premier ministre, mais rappelait que cela ne signifiait pas nécessairement la continuation des opérations d'Air Canada quoique cela requerrait nul doute un appui substantiel d'Air Canada.

(2) On demandait à Air Canada de réexaminer ses besoins en révision d'appareils à la lumière du changement de circonstances survenu depuis la remise du rapport de la Commission royale.

(3) Un groupe de travail intergouvernemental était constitué afin d'étudier les solutions diverses proposées.

Plus tard en 1967, un fonctionnaire du ministère de l'Industrie a rencontré M. Reekie, qui était président-directeur général de l'intimée CAE Industries Ltd. (CAE), afin de savoir si la filiale de cette dernière, Northwest Industries Ltd. (Northwest), serait intéressée à prendre en charge l'exploitation des installations d'Air Canada à Winnipeg. Northwest s'occupait de la réparation et de la révision d'avions à Edmonton. M. Reekie s'est montré intéressé et de longues négociations ont suivi avec les fonctionnaires fédéraux et Air Canada.

Dès le départ, Northwest s'est montrée intéressée à prendre en charge les ateliers d'Air Canada à Winnipeg à condition que le gouvernement accepte de lui fournir une quantité minimum de travail pour plusieurs années à venir. Par contre, les fonctionnaires du gouvernement fédéral ont précisé rapidement au cours des négociations qu'une telle demande n'était pas compatible avec la politique gouvernementale de soumissions obtenues sur une base de concurrence qui s'appliquait alors¹.

¹ Le *Règlement sur les marchés de l'État* (DORS/64-390, modifié par DORS/68-89, art. 1) imposait aux divers ministères l'obligation de solliciter des soumissions avant de conclure des marchés de service.

In January, 1969, Northwest submitted "a proposal to Air Canada for the purchase and continued operation of the present Air Canada Maintenance Base at Winnipeg International Airport." That document contained the following statement:

We must repeat again that unless and until firm commitments totalling 300,000 productive hours per annum until 1976 are made we will be unwilling to take over and operate the Winnipeg Maintenance Base. It is a condition of our proposal, therefore, that commitments be made by Air Canada and/or the Canadian Government to provide 300,000 hours of productive work annually until 1976 over and above that work generated by Northwest Industries Limited. Without such a commitment we cannot undertake to maintain employment on existing levels, nor can we be confident of our ability to develop a lasting and healthy industry for the Province of Manitoba.

On February 28, 1969, Mr. Reekie, the President of CAE, wrote a Mr. E. L. Hewson, Director of Transportation Policy and Research in the Department of Transport, to set out CAE's requests:

We understand that the Canadian Government has been advised by Air Canada that Northwest Industries Limited is their preferred choice as the contractor to take over and operate the Air Canada maintenance base in Winnipeg, based upon an assessment and evaluation of proposals submitted by interested parties in January of this year. We understand further that the Government of Canada now wishes to negotiate with the preferred contractor with a view to satisfying its demands on the Canadian Government, which were spelled out in a general way in the proposal referred to above.

To further the resolution of this problem we wish to elaborate on, and to clarify, the commitments requested by us from the Government of Canada, which in conjunction with the commitments required from Air Canada, and the contributions to be made by Northwest Industries should enable us to achieve the aims of all interested parties. These aims can be briefly stated as the development of a sustaining aircraft industry in Manitoba on a long term basis, and the maintenance of employment at existing levels.

Our requirements have been spelled out consistently over a period of nearly two years. They are calculated to be the minimums needed to maintain employment levels for a period of time sufficient, in our view, to enable other sources of work to be developed. We are well aware of the problems for both Air Canada and the Government of Canada in making work and other commitments, however, it must be recognized that without the necessary support from Air Canada and the Government of Canada, there is no likelihood that the desired employment levels will be maintained.

Indications to date are that the guarantee of 300,000 man hours per year until 1976, which we requested from Air Canada and/or the Government of Canada will not be provided. Air Canada has offered work guarantees of 150,000 man hours per year until 1976, and the Government of Canada has offered

En janvier 1969, Northwest a présenté [TRANSDUCTION] «à Air Canada un projet d'achat et de prise en charge de l'exploitation de la base d'entretien de cette dernière à l'aéroport international de Winnipeg». Ce document stipulait:

[TRANSDUCTION] Nous devons répéter à nouveau qu'à moins d'un engagement ferme pour un total de 300 000 heures de production par an, jusqu'à 1976, nous ne serons pas intéressés à prendre en charge et à exploiter les installations d'entretien de Winnipeg. Notre projet, donc, est présenté sous la condition suspensive de l'engagement par Air Canada et le gouvernement canadien de fournir 300 000 heures de travail productif annuellement, jusqu'en 1976, en sus du travail que générera Northwest Industries Limited elle-même. Sans cet engagement, nous ne saurions promettre de maintenir un niveau d'emploi comparable à celui existant, ni ne pouvons-nous prétendre développer une industrie saine et durable au Manitoba.

Le 28 février 1969, le président de CAE, M. Reekie, a écrit à M. E. L. Hewson, directeur de la Direction de la politique en matière de transport et de recherche au ministère des Transports, afin de lui exposer les demandes de CAE:

[TRANSDUCTION] Nous croyons comprendre qu'Air Canada a informé le gouvernement canadien que, à la suite de l'évaluation des projets soumis par les parties intéressées en janvier dernier, la compagnie Northwest Industries Limited est l'entrepreneur qu'elle a choisi pour prendre en charge et exploiter sa base d'entretien à Winnipeg. Nous croyons en outre comprendre que le gouvernement du Canada souhaite maintenant négocier avec l'entrepreneur choisi afin de déterminer les exigences de ce dernier face au gouvernement canadien, exigences qui avaient été exposées d'une manière générale dans le projet susmentionné.

Afin de faciliter la solution de ce problème, nous voulons préciser les engagements que nous demandons au gouvernement du Canada et qui, en corrélation avec les engagements exigés d'Air Canada et les contributions que devra faire Northwest Industries, devraient nous permettre d'atteindre les objectifs de toutes les parties intéressées. Ces objectifs se résument brièvement à développer à long terme une importante industrie aéronautique au Manitoba et à maintenir un niveau d'emploi comparable à celui existant.

Depuis presque deux ans, nous avons souvent exposé nos exigences. Nous considérons qu'elles constituent les minimums nécessaires pour maintenir le niveau d'emploi pendant une période suffisante, à notre avis, pour nous permettre de créer d'autres sources de travail. Nous sommes bien conscients des problèmes que cela cause à Air Canada et au gouvernement du Canada de s'engager à fournir du travail ou à remplir leurs autres engagements; il faut cependant admettre que, sans l'appui essentiel d'Air Canada et du gouvernement du Canada, il n'y a aucune chance que le niveau d'emploi désiré puisse être maintenu.

Tout indique jusqu'à maintenant que la garantie de 300 000 heures-travail par an jusqu'en 1976 que nous avons demandée à Air Canada et au gouvernement du Canada ne sera pas fournie. Air Canada a offert des garanties de 150 000 heures-travail par an jusqu'en 1976 et le gouvernement du Canada a offert pour

some 50,000 man hours per year until 1976, for a combined total of 200,000 man hours per year. This is some 100,000 man hours per year short of the total requested, equivalent to the work of approximately 50 productive people. These commitments are in addition to the Viscount overhaul work presently performed at the base.

Government policy has been expressed by the ex-Prime Minister of Canada, the Right Honourable Lester B. Pearson, and the Minister of Transport, the Honourable Paul Hellyer, who have stated that employment levels would be maintained, and that a viable aircraft industry would continue in the place of the Air Canada maintenance facility in Winnipeg. It is difficult in our view to equate these statements with the reluctance to commit from the resources of the Government of Canada for the work of fifty persons. We are well aware that existing contracting procedures and policies in the Department of Defence Production and the Department of Industry, do not provide for a solution such as we are suggesting, but if the assurances given to the employees at the Air Canada base, to the Government of Manitoba and to the citizens of that Province are to be meaningful, then these policies and practices must be amended.

To assist in the resolution of this problem, therefore, we would like to suggest the following:

1. A letter be addressed to Northwest Industries Limited, stating that it is the government's aim to maintain present employment levels and to assist in the development of a viable and continuing aircraft industry in Winnipeg.
2. This letter would agree on the validity of our need for 300,000 man hours of committed work to accomplish the desired ends.
3. The letter would state the number of man hours and the work programs which can presently be committed, based on current information.
4. The letter would agree that the Government of Canada would use its best efforts to provide additional work, for the required period of time, between that offered and the amount stipulated in our proposal.
5. The letter would agree that any work provided to the Winnipeg facility would not come from contracts or aircraft programs presently handled by Northwest Industries in Edmonton.
6. The letter would state that government policy would be to encourage and support only one aircraft repair and overhaul contractor in the Winnipeg area, and that future aircraft repair and overhaul programs would not be available to any other in the area.
7. The government would agree to assign existing land leases to Northwest Industries as per our proposal to Air Canada.

It is our desire to ensure that this venture in the Winnipeg area continues on a sustaining basis. We ask that this letter be signed by those Ministers of the Crown and their Deputies whose responsibility it would be to ensure that the work commitments are met as stipulated.

sa part environ 50 000 heures-travail par an jusqu'en 1976, ce qui donne un total de 200 000 heures-travail par an. Cela équivaut à environ 100 000 heures-travail de moins par année que le total demandé, c'est-à-dire l'équivalent du travail d'approximativement 50 personnes. Ces engagements s'ajoutent au travail de révision des Viscount qui s'effectue actuellement à la base.

La politique du gouvernement a été exposée par l'ex-Premier ministre du Canada, le très honorable Lester B. Pearson, et par le ministre des Transports, l'honorable Paul Hellyer, qui ont déclaré que le niveau d'emploi serait maintenu et que l'on continuerait à exploiter une industrie aéronautique viable à la base d'entretien d'Air Canada à Winnipeg. Il est difficile à notre avis d'établir un parallèle entre ces déclarations et le peu d'empressement du gouvernement du Canada à s'engager à fournir les ressources pour procurer du travail à cinquante personnes. Nous savons très bien que les politiques et les procédures à suivre pour la conclusion de marchés au ministère de la Production de défense et au ministère de l'Industrie ne prévoient pas le genre de solution que nous proposons, mais si l'on veut que les assurances données aux employés de la base d'Air Canada, au gouvernement du Manitoba et aux citoyens de cette province aient un sens, ces politiques et ces pratiques doivent alors être modifiées.

Pour aider à solutionner ce problème, nous aimerions faire les suggestions suivantes:

1. Une lettre portant que l'objectif du gouvernement est de maintenir le niveau d'emploi actuel et d'aider à développer une industrie aéronautique viable et durable à Winnipeg devrait être envoyée à Northwest Industries Limited.
2. Cette lettre reconnaîtrait que nous sommes justifiés de vous demander de fournir 300 000 heures-travail pour atteindre les fins désirées.
3. La lettre indiquerait le nombre d'heures-travail et les programmes de travail pour lesquels un engagement peut présentement être pris, compte tenu des renseignements actuels.
4. La lettre reconnaîtrait que le gouvernement du Canada s'emploiera de son mieux à obtenir, pour la période requise, le travail supplémentaire couvrant la différence entre celui offert et la quantité prévue dans notre proposition.
5. La lettre reconnaîtrait que tout travail confié à la base d'entretien de Winnipeg ne proviendra pas des contrats de travail ou des programmes aéronautiques que Northwest Industries exécute actuellement à Edmonton.
6. La lettre porterait que la politique du gouvernement consistera à encourager un seul entrepreneur en réparation et en révision d'avions dans la région de Winnipeg, et qu'aucun autre entrepreneur ne sera admissible aux futurs programmes de réparation et de révision d'avions dans cette région.
7. Le gouvernement consentirait à céder les baux de terrain existants à Northwest Industries comme dans le projet que nous avons présenté à Air Canada.

Nous désirons faire en sorte que cette entreprise dans la région de Winnipeg se poursuive sur une base solide et durable. Nous demandons que la présente lettre soit signée par les ministres de la Couronne et les sous-ministres qui seront chargés de s'assurer que les engagements de fournir du travail sont respectés comme prévu.

On March 20, 1969, the Cabinet approved a reply to Mr. Reekie's letter. That reply was in the form of a letter addressed to Mr. Reekie, signed by the Honourable Paul Hellyer, Minister of Transport, the Honourable J.-L. Pépin, Minister of Trade and Commerce, and the Honourable D. C. Jamieson, Minister of Defence Production. That letter was dated March 26, 1969. It deserves to be quoted in full since, according to the respondents, it states the terms of the contract concluded by the parties:

THE MINISTER OF TRANSPORT

OTTAWA, March 26, 1969

Mr. C. D. Reekie,
President,
CAE Industries Ltd.,
P.O. Box 6166,
Montreal 3, P.Q.

Dear Mr. Reekie:

On February 28, 1969, you wrote to Mr. E.L. Hewson of the Department of Transport asking for certain assurances in connection with the proposed purchase of Air Canada's Winnipeg Maintenance Base by Northwest Industries Ltd., a subsidiary of CAE Industries Ltd. On the basis of an agreement having been signed by your firm and by Air Canada, the undersigned have been authorized to provide the following assurances in this matter:

- (a) The Government of Canada agrees with the objective that present employment levels should be maintained and that every possible effort should be made to assist in the development of a viable and continuing aerospace industry in Winnipeg.
- (b) It also agrees that 700,000 manhours of direct labour per annum is a realistic target for the operation of a viable enterprise in these facilities and that current estimates of future workload suggest a potential gap between actual and minimum levels in the years 1971 to 1976 unless new repair and overhaul work or aerospace manufacturing contracts can be obtained.
- (c) The Department of Defence Production can guarantee no more than 40,000 to 50,000 direct labour manhours per year in the period 1971-1976 as "set-aside" repair and overhaul work, but the Government of Canada will employ its best efforts to secure the additional work required from other government departments and crown corporations to meet the target level of 700,000 direct labour manhours.
- (d) In fulfilling the commitment set out in (c) above, the Government of Canada agrees that any additional work allocated to the Winnipeg Maintenance Base will not be taken from government contract work presently carried out by Northwest Industries in Edmonton.
- (e) It further agrees that the existing Air Canada lease from the Department of Transport will be assigned to NWI

Le 20 mars 1969, le Cabinet a approuvé une réponse à la lettre de M. Reekie. Il s'agissait d'une lettre adressée à M. Reekie et signée par l'honorable Paul Hellyer, ministre des Transports, l'honorable J.-L. Pépin, ministre du Commerce, et l'honorable D. C. Jamieson, ministre de la Production de défense. Cette lettre était datée du 26 mars 1969. Elle mérite d'être citée en totalité parce que, selon les intimées, elle expose les conditions du contrat conclu par les parties:

[TRADUCTION] LE MINISTRE DES TRANSPORTS

OTTAWA, le 26 mars 1969

M. C. D. Reekie,
Président,
CAE Industries Ltd.,
C.P. 6166,
Montréal 3, P.Q.

Cher monsieur Reekie,

Le 28 février 1969, vous avez écrit à M. E.L. Hewson du ministère des Transports pour demander certaines assurances au sujet du projet d'achat de la base d'entretien d'Air Canada à Winnipeg par Northwest Industries Ltd., une filiale de CAE Industries Ltd. Vu l'accord signé par votre firme et par Air Canada, le soussigné est autorisé à fournir les assurances suivantes dans cette affaire:

- a) Le gouvernement du Canada souscrit à l'objectif voulant que les niveaux d'emploi actuels soient maintenus et que tous les efforts possibles soient faits pour aider à développer une industrie aérospatiale viable et durable à Winnipeg.
- b) Il reconnaît aussi, d'une part, que 700 000 heures-travail directes par an constituent un objectif réaliste si l'on veut faire de l'exploitation de ces installations une entreprise viable et, d'autre part, que les évaluations actuelles de la charge de travail future suggèrent qu'éventuellement les niveaux minimums fixés pourraient différer des niveaux réels entre 1971 et 1976 à moins que de nouveaux contrats de réparation et de révision ou de fabrication aérospatiales ne soient souscrits.
- c) Le ministère de la Production de défense ne saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail directes par an dans la période 1971-1976 au titre de travaux de réparation et de révision «réservés», mais le gouvernement du Canada s'emploiera de son mieux à obtenir le travail supplémentaire nécessaire d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne afin de respecter l'objectif de 700 000 heures-travail directes.
- d) Dans l'exécution de l'engagement souscrit en c) ci-dessus, le gouvernement du Canada reconnaît que tout travail supplémentaire confié à la base d'entretien de Winnipeg ne proviendra pas des contrats de travail gouvernementaux que Northwest Industries exécute actuellement à Edmonton.
- e) Il donne en outre son agrément à ce que le bail liant actuellement Air Canada et le ministère des Transports

under present financial terms and conditions for a period of ten years.

Yours sincerely,
Paul T. Hellyer

soit cédé à NWI, aux conditions, financières et autres, actuelles, pour dix ans.

Veuillez accepter l'expression de mes sentiments distingués.

Paul T. Hellyer

Concurred in by:

Hon. J. L. Pépin,
Minister of Trade and Commerce

Hon. D. C. Jamieson,
Minister of Defence Production

a Contresigné par:

L'honorable J. L. Pépin
Ministre du Commerce

L'honorable D. C. Jamieson
Ministre de la Production de défense

b

Relying on the assurances contained in that letter, CAE decided that its subsidiary would purchase and operate the Air Canada Winnipeg facilities. On April 2, 1969, Northwest entered into a preliminary agreement with Air Canada. Shortly afterwards, however, CAE decided that the acquisition, instead of being made by Northwest, would be made by a new wholly-owned subsidiary of CAE named CAE Aircraft Ltd. (Aircraft). Early in September, that new subsidiary entered into the necessary agreements with Air Canada, took over the Air Canada base and began to carry on business. At first everything went well, but, in 1971, the workload started to diminish. The respondents asked the appellant to comply with the commitments contained in paragraph (c) of the March 26 letter and provide Aircraft with work. Their demands were not satisfied. As a consequence, they sued for breach of contract.

c

d

e

f

Se fondant sur les assurances contenues dans ladite lettre, CAE a décidé que sa filiale achèterait et exploiterait les installations d'Air Canada à Winnipeg. Le 2 avril 1969, Northwest a conclu une entente préliminaire avec Air Canada. Peu après cependant, CAE a décidé que ces installations seraient acquises non par Northwest mais par une nouvelle filiale qu'elle possédait en propriété exclusive, CAE Aircraft Ltd. (Aircraft). Au début de septembre, la nouvelle filiale a conclu avec Air Canada les arrangements nécessaires, a pris en charge la base et commencé ses opérations. Au départ, les choses allèrent bien mais, en 1971, la charge de travail a commencé à diminuer. Les intimés ont alors demandé à l'appelante de se conformer aux engagements contenus à l'alinéa c) de la lettre du 26 mars et de fournir du travail à Aircraft. Leurs demandes n'ont pas été satisfaites. Elles ont par conséquent intenté une action pour inexécution de contrat.

The first question to be resolved is whether the Trial Judge was right in holding that the letter of March 26, 1969, resulted in a legally enforceable contract under which:

(a) the Department of Defence Production was under an obligation to provide to the respondents at least 40,000 labour man-hours per year in the period 1971-1976 as "set-aside" repair and overhaul work,² and

(b) the Government of Canada was obliged to use its best efforts to secure from other government departments and Crown corporations the additional work required to meet during those years the annual target level of 700,000 direct labour man-hours.

g

h

i

Il faut tout d'abord déterminer si le juge de première instance a statué à juste titre que la lettre du 26 mars 1969 a créé un contrat ayant force exécutoire en vertu duquel:

a) le ministère de la Production de défense avait l'obligation de fournir aux intimés au moins 40 000 heures-travail par an de 1971 à 1976 au titre de travaux de réparation et de révision «réservés»,² et

b) le gouvernement du Canada était obligé de s'employer de son mieux à obtenir le travail supplémentaire nécessaire d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne afin de respecter pour cette période l'objectif annuel de 700 000 heures-travail directes.

² It is common ground that the phrase "set-aside work" referred to work "put into certain suppliers" without competition.

² Il est admis que l'expression «travaux réservés» se rapportait à des travaux [TRADUCTION] «confiés à certains fournisseurs» sans appels d'offres.

The respondents' position is that the March 26 letter contained an offer made to CAE by the three Ministers acting on behalf of the Crown. They say that this offer was impliedly accepted when Aircraft acquired the Air Canada Winnipeg facilities.

Counsel for the appellant do not deny that the respondents and the three Ministers acting on behalf of the Cabinet entered into an agreement; they do not contest either that, under that agreement, the government might have been under a moral or political obligation to provide work to Aircraft. Their position is that this agreement was not a contract and did not impose any legally enforceable obligation on the appellant.

In support of their position, counsel for the appellant say that an examination of the circumstances in which the March 26 letter was sent shows that the parties intended to enter into a purely political arrangement rather than a contract; they also say that the terms of the letter of March 26 show that its authors never intended to enter into a legally binding contract; finally, their last argument is that, in any event, the agreement entered into by the three Ministers and the respondents could not bind Her Majesty since the three Ministers were not authorized to contract on Her behalf.

There may exist political agreements which, like social or domestic agreements, do not give rise to any legal obligations (see: *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87 (P.C.); *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.); *South Australia and A.-G. (S.A.) v. Commonwealth* (1962), 35 A.L.J.R. 460 (H.C.); *Australian Woollen Mills Pty. Ltd. v. The Commonwealth* (1954), 92 C.L.R. 424 (Aust. H.C.), affd. [1955] 3 All E.R. 711 (P.C.); *Milne v. Attorney-General for Tasmania* (1956), 95 C.L.R. 460 (Aust. H.C.); *Papua and New Guinea Administration v. Leahy* (1961), 34 A.L.J.R. 472 (H.C.)). However, if I look merely at the circumstances in which the March 26 letter was written, I cannot say with any assurance that they disclose an intention to enter into a political arrangement rather than a contract. It was obviously the policy of the govern-

Les intimées soutiennent que la lettre du 26 mars contenait une offre faite à CAE par les trois ministres agissant au nom de la Couronne. Elles affirment que cette offre a été implicitement acceptée lorsque Aircraft a acquis les installations d'Air Canada à Winnipeg.

Les avocats de l'appelante ne nient pas que les intimées et les trois ministres agissant au nom du Cabinet ont conclu une convention; ils ne contestent pas non plus que, suivant ladite convention, le gouvernement aurait pu être obligé du point de vue moral ou du point de vue politique de fournir du travail à Aircraft. Ils sont cependant d'avis que cette convention ne constituait pas un contrat et qu'elle n'a pas créé d'obligation exécutoire liant l'appelante.

À l'appui de leur position, les avocats de l'appelante affirment qu'il ressort de l'examen des circonstances entourant l'envoi de la lettre du 26 mars que les parties avaient l'intention de conclure un arrangement purement politique plutôt qu'un contrat; ils soutiennent aussi que les termes de la lettre du 26 mars indiquent que ses auteurs n'avaient jamais eu l'intention de conclure un contrat ayant force exécutoire; comme dernier argument, ils affirment que de toute façon la convention conclue par les trois ministres et les intimées ne pouvait lier Sa Majesté parce que les trois ministres n'étaient pas habilités à contracter en son nom.

Il peut exister des ententes de nature politique qui, comme les ententes à caractère social ou familial, ne donnent pas naissance à des obligations légales (voir: *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87 (P.C.); *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.); *South Australia and A.-G. (S.A.) v. Commonwealth* (1962), 35 A.L.J.R. 460 (H.C.); *Australian Woollen Mills Pty. Ltd. v. The Commonwealth* (1954), 92 C.L.R. 424 (Aust. H.C.), confirmée par [1955] 3 All E.R. 711 (P.C.); *Milne v. Attorney-General for Tasmania* (1956), 95 C.L.R. 460 (Aust. H.C.); *Papua and New Guinea Administration v. Leahy* (1961), 34 A.L.J.R. 472 (H.C.)). Cependant, si je m'en tiens simplement aux circonstances entourant la rédaction de la lettre du 26 mars, je ne peux pas affirmer en toute assurance qu'elles indiquent une intention de con-

ment of the time to try and prevent the closure of the Air Canada Winnipeg base. However, it does not follow that any agreement entered into by the government to achieve that political objective was a purely political agreement.

It is, therefore, necessary to examine the terms of the March 26 letter in order to determine whether they disclose an intention to enter into a legally binding contract.

A few preliminary observations may be made. The first one, which is far from conclusive, is that, if the parties intended to enter into a contract, it is a little surprising, in view of the importance of the matter, that they did not choose to formalize their agreement. The second observation, which is perhaps a little more pertinent, is that, on its face, the March 26 letter does not appear to have been written to make an offer but, rather, to give some "assurances". That is not the kind of language normally found in an offer to enter into an important contract. Thirdly, some of the assurances contained in the letter, namely those found in paragraphs (a) and (b), while disclosing an identity of views and purposes between the parties, have clearly no contractual connotation.

The important part of the March 26 letter is paragraph (c) which, according to the respondents, expressed two contractual promises which the appellant allegedly failed to fulfil. The first of these two promises was found in the first part of the paragraph:

(c) The Department of Defence Production can guarantee no more than 40,000 to 50,000 direct labour manhours per year in the period 1971-1976 as "set-aside" repair and overhaul work

The second promise was contained in the last part of the same paragraph (c):

but the Government of Canada will employ its best efforts to secure the additional work required from other government departments and crown corporations to meet the target level of 700,000 direct labour manhours.

Let us consider separately each one of these two commitments:

clure un arrangement politique plutôt qu'un contrat. La politique du gouvernement d'alors consistait manifestement à essayer d'empêcher la fermeture de la base d'Air Canada à Winnipeg.

a Cela ne veut toutefois pas dire que toute entente conclue par le gouvernement pour atteindre cet objectif politique était une entente à caractère purement politique.

b Il est par conséquent nécessaire d'examiner les termes de la lettre du 26 mars pour déterminer s'ils indiquent une intention de conclure un contrat ayant force exécutoire.

c On peut faire quelques remarques préliminaires. La première, qui est loin d'être concluante, est que si les parties avaient l'intention de conclure un contrat, il est un peu étonnant, compte tenu de l'importance de l'affaire, qu'elles n'aient pas choisi de donner une forme officielle à leur convention. *d* La deuxième remarque, qui est peut-être un peu plus pertinente, est qu'à première vue, la lettre du 26 mars ne semble pas avoir été écrite pour faire une offre mais plutôt pour donner certaines «assurances». *e* Ce n'est pas le langage habituellement utilisé dans une offre de conclure un contrat important. Comme troisième remarque, on peut souligner que, même si elles indiquent une identité de vues et d'objectifs de la part des parties, les assurances contenues aux alinéas a) et b) de la lettre n'ont manifestement aucun caractère contractuel. *f*

g La partie importante de la lettre est l'alinéa c) qui, selon les intimées, énonçait deux promesses contractuelles que l'appelante aurait omis de remplir. La première de ces deux promesses se trouve dans la première partie dudit alinéa:

h c) Le ministère de la Production de défense ne saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail directes par an dans la période 1971-1976 au titre de travaux de réparation et de révision «réservés» . . .

i La deuxième promesse figure dans la dernière partie du même alinéa c):

mais le gouvernement du Canada s'emploiera de son mieux à obtenir le travail supplémentaire nécessaire d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne afin de respecter l'objectif de 700 000 heures-travail directes.

j Examinons maintenant l'un après l'autre chacun de ces deux engagements.

1. The guarantee of "set-aside" work

The Court of first instance interpreted the first part of paragraph (c) as a guarantee of at least 40,000 man-hours of "set-aside" work. That interpretation is, in my opinion, incorrect. In that part of paragraph (c), the authors of the letter of March 26 did not give Mr. Reekie the assurance that the Department of Defence Production guaranteed or offered to guarantee his company a minimum of 40,000 man-hours of "set-aside" work; they simply assured him that "the Department of Defence Production can guarantee no more than 40,000 to 50,000 manhours". In other words, they gave a mere approximation of the maximum number of hours of "set-aside" work that the Department could guarantee; this, in my view, cannot be interpreted as specifying the precise minimum number of hours that the Department offered to guarantee.

For that reason, I am of opinion that the first part of paragraph (c) did not express the firm intention of guaranteeing a precise number of man-hours of "set-aside" work; it did not, therefore, contain an offer that the respondents could accept so as to create the contractual guarantee on which they rely.

2. The "best effort" undertaking

In the last part of paragraph (c) of their letter of March 26 to Mr. Reekie, the three Ministers gave him the assurance that:

the Government of Canada will employ its best efforts to secure the additional work required from other government departments and crown corporations to meet the target level of 700,000 direct labour manhours.

The problem, as I see it, is to determine whether this undertaking was sufficiently precise to manifest an intention to enter into a contract. Indeed, in order for a contract to exist, its terms must be reasonably certain.³

That problem did not create any difficulty to the Trial Judge. He did not see any difference between this case and others where the courts have recognized the validity of a contractual undertaking by

³ See: Fridman, *The Law of Contract in Canada*, Carswell, 1976, pp. 33 & foll.

1. La garantie de travaux «réservés»

La Cour de première instance a considéré que la première partie de l'alinéa c) constituait une garantie d'au moins 40 000 heures-travail de travaux «réservés». À mon avis, cette interprétation est erronée. Dans cette partie de l'alinéa c), les auteurs de la lettre du 26 mars n'ont pas donné l'assurance à M. Reekie que le ministère de la Production de défense garantissait ou offrait de garantir à sa compagnie un minimum de 40 000 heures-travail de travaux «réservés»; ils lui ont simplement assuré que «le ministère de la Production de défense ne saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail». En d'autres termes, ils ne lui ont donné qu'une simple approximation du nombre maximum d'heures de travaux «réservés» que le ministère pouvait garantir; on ne peut, à mon avis, conclure qu'il s'agit d'une détermination du nombre minimum d'heures que le ministère offrait de garantir.

Pour cette raison, j'estime que la première partie de l'alinéa c) n'exprimait pas la ferme intention de garantir un nombre précis d'heures-travail de travaux «réservés»; par conséquent, elle ne contenait pas une offre que les intimées pouvaient accepter de manière à créer la garantie contractuelle qu'elles invoquent.

2. L'engagement à faire «de son mieux»

Dans la dernière partie de l'alinéa c) de leur lettre du 26 mars adressée à M. Reekie, les trois ministres lui ont donné l'assurance que

le gouvernement du Canada s'emploiera de son mieux à obtenir le travail supplémentaire nécessaire d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne afin de respecter l'objectif de 700 000 heures-travail directes.

Selon moi, le problème consiste à déterminer si cet engagement était suffisamment précis pour exprimer une intention de conclure un contrat. En fait, pour qu'un contrat existe, il faut que ses conditions soient suffisamment déterminées.³

Ce problème n'a causé aucune difficulté au juge de première instance. Il n'a fait aucune différence entre le présent cas et ceux où les tribunaux ont reconnu la validité de l'engagement contractuel

³ Voir Fridman, *The Law of Contract in Canada*, Carswell, 1976, p. 33 et ss.

a person to use his best efforts or endeavours to achieve a specified result.⁴

However, the meaning of a "best efforts" commitment is not necessarily always the same. It may vary with the circumstances. In my opinion, the commitment contained in the last part of paragraph (c) cannot be assimilated to a similar commitment given by an individual in an ordinary commercial transaction.

The commitment here in question was given for the purpose of ensuring that governmental contracts would be awarded to the CAE companies in preference to others. That commitment, however, was given in the name of the Government of Canada whose first duty it was to act in the public interest as it saw it. I cannot conceive that the government, by promising to use its best efforts to achieve a certain result, could wish to oblige itself to do things which it considered injurious to the public interest. More precisely, by promising to employ its best efforts to give work to the CAE companies, the government, in my opinion, could not mean to oblige itself to give work to those companies if the circumstances were such that, in its judgment, the public interest required that that work be given to others. The "best efforts" undertaking contained in the last part of paragraph (c) must therefore be read as subject to that very important subjective qualification. When so read, it lacks, in my view, the certainty that is required of a contractual promise.

I am therefore of opinion that, as was argued by counsel for the appellant, the terms of paragraph (c) of the March 26 letter did not disclose an intention to assume contractual obligations.

I am confirmed in that conclusion when I consider the appellant's contention that the three Ministers had no authority to bind the Crown to the kind of contract alleged by the respondents. I am indeed of the view that this contention is well founded.

⁴ The learned Judge referred to: *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.); *Terrell v. Mabie Todd & Coy. Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (S.C. Mass. 1912).

d'une personne à faire de son mieux ou à faire tout son possible pour atteindre un résultat précis⁴.

Toutefois, l'engagement à faire «de son mieux» n'a pas toujours nécessairement la même portée. Celle-ci peut changer suivant les circonstances. À mon avis, on ne peut assimiler l'engagement contenu dans la dernière partie de l'alinéa c) à un engagement semblable pris par un individu au cours d'une opération commerciale ordinaire.

L'engagement en l'espèce visait à garantir que les contrats du gouvernement seraient accordés aux compagnies CAE de préférence à d'autres compagnies. Cet engagement a toutefois été pris au nom du gouvernement du Canada dont l'obligation première était d'agir dans l'intérêt public, tel qu'il le percevait. Je ne peux concevoir qu'en promettant de s'employer de son mieux à atteindre un certain résultat, le gouvernement pût souhaiter s'obliger à faire des choses qu'il considérait préjudiciables à l'intérêt public. Et plus précisément, en promettant de s'employer de son mieux à fournir du travail aux compagnies CAE, le gouvernement ne pouvait pas à mon avis vouloir s'obliger à fournir du travail à ces compagnies si les circonstances étaient telles que, selon lui, l'intérêt public exigeait que le travail soit donné à d'autres. On doit donc considérer que l'obligation de faire «de son mieux» contenue dans la dernière partie de l'alinéa c) dépend de cette très importante limite subjective. Interprété ainsi, ledit alinéa ne revêt pas à mon avis le caractère certain exigé d'une promesse contractuelle.

J'estime par conséquent que, comme l'ont soutenu les avocats de l'appelante, le texte de l'alinéa c) de la lettre du 26 mars n'indiquait pas une intention d'assumer des obligations contractuelles.

À mon avis la prétention de l'appelante selon laquelle les trois ministres n'étaient pas habilités à lier la Couronne par le genre de contrat invoqué par les intimées vient renforcer cette conclusion et j'estime, en fait, que cette prétention est bien fondée.

⁴ Le juge a cité les causes *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.); *Terrell v. Mabie Todd & Coy. Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (S.C. Mass. 1912).

The Trial Judge was of a different opinion. Counsel for the respondents put forward many arguments in support of his view. He said:

(1) that the Crown had admitted that the three Ministers had the necessary authority;

(2) that the Cabinet had authorized the Ministers to send the letter of March 26;

(3) that, as was decided by the Trial Judge, the necessary authority was conferred on the Ministers by the *Defence Production Act* [R.S.C. 1952, c. 62], the *Department of Trade and Commerce Act* [R.S.C. 1952, c. 78] and the *Aeronautics Act* [R.S.C. 1952, c. 2];

(4) that, pursuant to the decision of the Supreme Court of Canada in the *Verreault* case, the three Ministers could bind the Crown even if there was no statute or order in council which conferred on them that authority; and

(5) that the Crown, in the circumstances, was estopped from relying on the lack of authority.

I see no merit in the argument that this problem was settled by an admission. The admission in question, which was made by a representative of the appellant during an examination for discovery, was to the effect that each Minister had the necessary authority under the statute governing his department. That is a question of law which could not be the subject of an admission.

What was really admitted during discovery was that the Cabinet, on March 20, 1969, had authorized the three Ministers to sign and send the letter. It is on this admission that the respondents base their argument that this authorization by the Cabinet was sufficient to confer on the three Ministers the authority to bind the Crown. That argument, in my opinion, should be rejected. An order in council is sufficient, in the absence of statutory provisions to the contrary, to confer authority to bind the Crown; the reason for this is that, under our system of government, the executive power is vested in the Queen who acts on the advice of her Ministers and expresses herself in the form of orders in council. A decision of the Cabinet, however important as it may be, is not a decision of the

Le juge de première instance était d'avis contraire. Les avocats des intimées ont avancé plusieurs arguments à l'appui de son opinion. Ils ont affirmé:

(1) que la Couronne a reconnu que les trois ministres avaient le pouvoir requis;

(2) que le Cabinet avait autorisé les ministres à envoyer la lettre du 26 mars;

(3) que, comme l'a décidé le juge de première instance, la *Loi sur la production de défense* [S.R.C. 1952, chap. 62], la *Loi sur le ministère du Commerce* [S.R.C. 1952, chap. 78] et la *Loi sur l'aéronautique* [S.R.C. 1952, chap. 2] autorisaient les ministres à agir ainsi;

(4) que, en vertu de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Verreault*, les trois ministres pouvaient lier la Couronne même si aucune loi ni aucun décret ne leur avaient conféré ce pouvoir; et

(5) que, compte tenu des circonstances, la Couronne n'était pas admise à invoquer l'absence de pouvoir.

L'argument voulant que le présent problème ait été réglé par un aveu est, à mon avis, sans fondement. Suivant l'aveu en question, qui a été fait par un représentant de l'appelante au cours d'un interrogatoire préalable, chaque ministre avait le pouvoir nécessaire en vertu de la loi régissant son ministère. Il s'agit là d'une question de droit qui ne pouvait faire l'objet d'un aveu.

En fait, ce qui a été admis au cours de l'interrogatoire préalable c'est que le Cabinet avait, le 20 mars 1969, autorisé les trois ministres à signer et à envoyer la lettre. Les intimées se fondent sur cet aveu pour soutenir que cette autorisation du Cabinet suffisait pour conférer aux trois ministres le pouvoir de lier la Couronne. À mon avis, cet argument devrait être rejeté. En l'absence de dispositions législatives contraires, un décret suffit pour conférer le pouvoir de lier la Couronne parce que, en vertu de notre système de gouvernement, le pouvoir exécutif est confié à la Reine qui agit sur l'avis de ses ministres et exprime ses volontés sous forme de décrets. Si importante que puisse être une décision du Cabinet, elle n'est pas une décision de la Reine qui n'y a pas pris part. Pour cette

Queen who is not a party to it. For that reason, a simple authorization of the Cabinet cannot be assimilated to an order in council.

I cannot see any merit, either, in the contention, which found favour with the Trial Judge, that the three then Ministers had been conferred the necessary authority by the *Defence Production Act*,⁵ the *Aeronautics Act*⁶ and the *Department of Trade and Commerce Act*.⁷

True, sections 15 and 17 of the *Defence Production Act* authorized the Minister of Defence Production to enter into contracts, on behalf of Her Majesty, for the maintenance and service of defence supplies (including aircraft) and sections 2 and 3 of the *Aeronautics Act* imposed on the Minister of Transport the duty "to control and manage" all civilian aircraft "necessary for the conduct of any of Her Majesty's services". However, the contract that was allegedly entered into on behalf of Her Majesty in this case was neither a contract for the maintenance of government aircraft nor a contract whereby the Minister of Transport exercised his power of control and management over civilian aircraft used by the Government. It was a contract which provided that contracts for the maintenance of aircraft would be negotiated with CAE companies; that contract, which could have no immediate effect on the maintenance and servicing of aircraft, was allegedly entered into for the sole purpose of preventing the closure of the Winnipeg Air Canada base by inducing the CAE companies to acquire and operate it; it was not, in my opinion, a contract that the Minister of Defence Production and the Minister of Transport were authorized to enter into by the *Defence Production Act* and the *Aeronautics Act*.

As to the Minister of Trade and Commerce, who also signed the March 26 letter, I do not see how the *Department of Trade and Commerce Act*⁸ could be interpreted so as to authorize him to enter into a contract of the sort that was alleged by the respondents. That statute did not contain any description of the sphere of governmental business

raison, une simple autorisation du Cabinet ne peut être assimilée à un décret.

J'estime également sans fondement la prétention, à laquelle le juge de première instance a souscrit, voulant que les trois ministres ont pu agir comme ils l'ont fait en vertu de la *Loi sur la production de défense*⁵, la *Loi sur l'aéronautique*⁶ et la *Loi sur le ministère du Commerce*.⁷

Il est vrai que les articles 15 et 17 de la *Loi sur la production de défense* autorisaient le ministre de la Production de défense à conclure des contrats, au nom de Sa Majesté, pour la réparation et l'entretien des approvisionnements de défense (y compris les avions) et que les articles 2 et 3 de la *Loi sur l'aéronautique* imposaient au ministre des Transports l'obligation «de contrôler et d'administrer» tous les avions civils «nécessaires à la direction des services de Sa Majesté». Toutefois, le contrat qui aurait été conclu au nom de Sa Majesté en l'espèce n'était ni un contrat pour l'entretien d'avions du gouvernement ni un contrat par lequel le ministre des Transports exerçait son pouvoir de contrôle et d'administration sur les avions civils utilisés par le gouvernement. Il s'agissait d'un contrat qui prévoyait que les contrats d'entretien d'avions seraient négociés avec les compagnies CAE; ce contrat, qui ne pouvait avoir aucune répercussion immédiate sur la réparation et l'entretien des avions, aurait été conclu dans le seul but d'empêcher la fermeture de la base d'Air Canada à Winnipeg en incitant les compagnies CAE à l'acquérir et à l'exploiter. Ce n'était pas, à mon avis, un contrat que le ministre de la Production de défense et le ministre des Transports étaient autorisés à conclure en vertu de la *Loi sur la production de défense* et de la *Loi sur l'aéronautique*.

En ce qui concerne le ministre du Commerce, qui a aussi signé la lettre du 26 mars, je ne vois pas comment on pouvait considérer que la *Loi sur le ministère du Commerce*⁸ l'autorisait à conclure un contrat du genre de celui qu'autorise par les intimées. Ladite loi ne contenait aucune description de la sphère des activités gouvernementales qui ont été

⁵ R.S.C. 1952, c. 62, as amended.

⁶ R.S.C. 1952, c. 2.

⁷ R.S.C. 1952, c. 78.

⁸ R.S.C. 1952, c. 78.

⁵ S.R.C. 1952, chap. 62 et ses modifications.

⁶ S.R.C. 1952, chap. 2.

⁷ S.R.C. 1952, chap. 78.

⁸ S.R.C. 1952, chap. 78.

that was assigned to the Department of Trade and Commerce. It merely created a department called "the Department of Trade and Commerce", provided that the Minister of Trade and Commerce should have "the management and direction" of that Department and described in the following manner the duties and powers of the Minister:

5. The duties and powers of the Minister of Trade and Commerce extend to the execution of laws enacted by the Parliament of Canada, and of orders of the Governor in Council, relating to such matters connected with trade and commerce generally as are not by law assigned to any other department of the Government of Canada, as well as to the direction of all public bodies, officers and servants employed in the execution of such laws and orders.

It is common ground that there was no statute or order in council contemplating the conclusion of a contract such as the one here in question. It follows, in my view, that the Minister of Trade and Commerce did not have the statutory authority to bind the Crown to the kind of contract alleged by the respondents.

As I understand it, the decision of the Supreme Court of Canada in *Verreault*⁹ does not help the respondents. It stands for the proposition that, in the absence of statutory provisions to the contrary, a minister, in order to have the authority to enter into a contract on behalf of the Crown, need not be expressly authorized by statute or order in council provided that the contract in question be directly related to that part of the government business that is assigned to his department. In the instant case, the contract that was alleged by the respondents was not, as I have already said, directly related to the sphere of activity of any of the three departments concerned.

Moreover, even if the connection between that contract and the sphere of business assigned to these departments were considered to be sufficient to support the application of the *Verreault* principle, I would still hold that it does not apply. Under the *Government Contracts Regulations*,¹⁰ a minister, before entering into a service contract, was normally required to call tenders. Obviously, the contract that was alleged by the respondents was

⁹ *Verreault (J. E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41.

¹⁰ SOR/64-390, ss. 14 and following, as amended by SOR/68-89, s. 1.

attribuées au ministère du Commerce. Elle créait simplement un ministère appelé «ministère du Commerce», prévoyait que le ministre du Commerce était chargé de «la direction et du contrôle» de ce ministère et décrivait comme suit les obligations et les pouvoirs du Ministre:

5. Les fonctions et attributions du ministre du Commerce s'étendent à la mise à exécution des lois du Parlement du Canada et des arrêtés du gouverneur en conseil, concernant les matières qui se rattachent au commerce et à l'industrie en général, et qui ne sont assignées par la loi à aucun autre ministère du gouvernement du Canada, ainsi qu'à la direction de tous corps publics, fonctionnaires et préposés employés à l'exécution de ces lois et arrêtés.

Il est admis qu'il n'existait aucune loi ni aucun décret prévoyant la conclusion d'un contrat tel que celui dont il est question en l'espèce. C'est pourquoi, à mon avis, le ministre du Commerce n'était pas habilité par la loi à lier la Couronne par un contrat du genre de celui invoqué par les intimées.

Si je comprends bien, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Verreault*⁹ n'aide pas la cause des intimées car elle supporte la proposition voulant que, en l'absence de dispositions législatives contraaires, il n'est pas nécessaire qu'un ministre soit expressément autorisé par une loi ou un décret à conclure un contrat au nom de la Couronne, à condition que le contrat en question concerne directement cette partie des activités gouvernementales qui sont assignées à son ministère. En l'espèce, le contrat invoqué par les intimées ne concernait pas directement, comme je l'ai déjà dit, la sphère d'activités des trois ministères visés.

En outre, même si on considérait que le lien entre ledit contrat et la sphère d'activités assignées à ces ministères était suffisant pour justifier l'application du principe dégagé dans l'arrêt *Verreault*, je statuerais quand même qu'il ne s'applique pas. Le *Règlement sur les marchés de l'État*¹⁰ prévoyait que, avant de conclure un marché de service, un ministre devait normalement solliciter des soumissions. Il est évident que le contrat invo-

⁹ *Verreault (J. E.) & Fils Ltée c. Le procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41.

¹⁰ DORS/64-390, art. 14 et suivants, modifié par DORS/68-89, art. 1.

not itself a service contract. However, it contemplated that service contracts would be entered into in the future and its performance required that those service contracts be awarded without regard to the requirements of the *Government Contracts Regulations*. In the absence of an express statutory provision to the contrary, the power of a minister to enter into a contract on behalf of the Crown is subject to the limitations imposed on that power by statute and regulations; for that reason, the three Ministers did not have the authority to enter into a contract which could not be executed without violating the *Government Contracts Regulations*.

Finally, I would reject the respondents' argument based on estoppel. In so far as I know, a person cannot, by his own representations, make himself the agent of another.

I am therefore of opinion that the respondents' action for breach of contract should not have succeeded. This, however, does not dispose of the appeal since the respondents' action was framed both in contract and in negligence. The Trial Judge, having found that the appellant was liable in contract, did not find it necessary to deal with this second aspect of the case. However, we cannot ignore it since counsel for the respondents argued that if the Court were to find no valid enforceable agreement, it should nevertheless find that the appellant was liable to the respondents on the basis of negligent misstatements contained in the letter of March 26, 1969. That contention is untenable. The letter did not contain any misstatements that could be the source of a liability in tort. Moreover, even if the three Ministers had, when they signed and sent the letter, committed a tort that could be the source of Crown liability under the *Crown Liability Act*,¹¹ there is no evidence that the respondents suffered damages as a consequence of that tort. Indeed, if the letter of March 26, 1969, had not been sent, it is likely that no CAE company would have purchased the Air Canada Winnipeg base; however, the record does not show that the respondents' present situation is worse than it

qué par les intimées ne constituait pas en soi un marché de service. Il prévoyait toutefois que des marchés de service seraient conclus dans le futur et son exécution exigeait que ces marchés de service soient accordés sans tenir compte du *Règlement sur les marchés de l'État*. En l'absence d'une disposition législative prévoyant expressément le contraire, le pouvoir d'un ministre de conclure un contrat au nom de la Couronne est soumis aux restrictions qui lui sont imposées par la loi et les règlements; c'est pourquoi les trois ministres n'étaient pas habilités à conclure un contrat qui ne pouvait être exécuté sans contrevenir au *Règlement sur les marchés de l'État*.

Enfin, je rejetterais l'argument des intimées fondé sur l'irrecevabilité. En autant que je sache, une personne ne peut, par ses propres affirmations, se constituer mandataire d'une autre personne.

J'estime donc que l'action en inexécution de contrat intentée par les intimées devrait être rejetée. Cela ne tranche toutefois pas l'appel étant donné que les intimées ont fondé leur action à la fois sur le contrat et sur la négligence de l'appelante. Ayant conclu que l'appelante était liée par contrat, le juge de première instance n'a pas jugé nécessaire d'examiner le deuxième aspect du litige. Nous ne pouvons toutefois laisser de côté cet élément parce que les avocats des intimées ont prétendu que si la Cour devait conclure qu'il n'existait aucune convention valide et exécutoire, elle devait néanmoins statuer que l'appelante était responsable envers les intimées en raison des déclarations fausses et négligentes contenues dans la lettre du 26 mars 1969. Cette prétention est indéfendable. La lettre ne contenait aucune fausse déclaration qui pouvait donner lieu à une responsabilité délictuelle. En outre, même si en signant la lettre et en l'envoyant les trois ministres avaient commis un délit qui pouvait entraîner la responsabilité de la Couronne en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*¹¹, il n'existe aucune preuve indiquant que les intimées ont subi des dommages par suite de ce délit. En fait, si la lettre du 26 mars 1969 n'avait pas été envoyée, il est probable qu'une compagnie CAE n'aurait acheté la base d'Air Canada à Winnipeg; cependant, le dossier ne montre pas que la situation actuelle des intimées

¹¹ R.S.C. 1970, c. C-38.

¹¹ S.R.C. 1970, chap. C-38.

would have been if that acquisition had not taken place.

I would allow the appeal with costs, dismiss the cross-appeal with costs, set aside the judgment of the Trial Division and dismiss with costs the respondents' action.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: I have had the advantage of reading the draft reasons for judgment of each of my brothers, Pratte and Stone JJ. I agree with those of Mr. Justice Stone, including his proposed disposition of the appeal. I merely wish to add this observation. It is abundantly clear from the evidence that until sometime in the latter part of 1973, four years after the commitments of March 26, 1969 had been entered into, all of those persons who had been employed in implementing them, viewed the letter as being contractual in nature. As Stone J. has pointed out, there had been, in fact, substantial compliance with its terms, i.e., there had been part performance of the mutual obligations contained therein. That fact cannot be overlooked in deciding whether or not there had been an intention to contract and whether or not a contract had resulted. In such circumstances, only if the evidence is clear and unmistakable should the conclusion be that the parties neither intended to contract nor did they in fact, enter into a contract. For the reasons given by Stone J., I am of the opinion that the evidence is clear and unmistakable that the parties intended to and did, in fact, enter a binding contract.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J.: I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Pratte. As the facts of the case are set out with some particularity in the reasons for judgment of the Trial Judge¹² as well as by Mr. Justice Pratte it is not necessary to repeat them here.

¹² [1983] 2 F.C. 616 (T.D.).

est pire qu'elle l'aurait été si l'achat n'avait pas eu lieu.

J'accueillerais l'appel avec dépens; je rejetterais l'appel incident avec dépens, j'annulerais le jugement de la Division de première instance et je rejetterais avec dépens l'action des intimées.

* * *

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

LE JUGE URIE: J'ai eu l'avantage de lire les projets de motifs de jugement de mes collègues Pratte et Stone. Je souscris aux motifs du juge Stone ainsi qu'à sa manière de trancher l'appel. Je désire simplement ajouter le commentaire suivant. Il ressort très clairement de la preuve que vers la fin de 1973, quatre ans après les engagements pris le 26 mars 1969, toutes les personnes qui s'étaient employées à les exécuter considéraient que la lettre avait le caractère d'un contrat. Comme le juge Stone l'a souligné, ses conditions ont pour l'essentiel été respectées, c'est-à-dire que les obligations réciproques qui y étaient prévues ont été en partie remplies. Il faut tenir compte de ce fait pour déterminer si l'intention de contracter existait et s'il en a résulté un contrat. Dans de telles circonstances, ce n'est que lorsque la preuve est claire et indubitable que l'on peut conclure que les parties n'avaient pas l'intention de contracter et qu'en fait, elles n'ont pas conclu de contrat. Pour les motifs énoncés par le juge Stone, je suis d'avis que la preuve montre clairement et indubitablement que les parties avaient l'intention de conclure et ont conclu un contrat qui les liait.

h

* * *

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

LE JUGE STONE: J'ai eu l'avantage de lire le projet des motifs de jugement rédigé par le juge Pratte. Étant donné que le juge de première instance¹², tout comme le juge Pratte d'ailleurs, a exposé en détail les faits de l'espèce dans ses motifs de jugement, il n'est pas nécessaire de les répéter.

¹² [1983] 2 C.F. 616 (1^{re} inst.).

Five major questions are raised by this appeal and cross-appeal. For the appellant it is argued that the parties did not intend to form a binding legal contract, that if they did the document in question is so vague and uncertain or incomplete as to be unenforceable, that if it is not it cannot be enforced because it does not bind the appellant, that if it binds the appellant the learned Judge erred in concluding that the contract was breached and, finally, that he erred in quantifying damages flowing from that breach and in fixing the rate of interest. For their part the respondents join issue on these questions and press an alternative argument based upon negligent misstatement. By their cross-appeal they also contend that an error was made in assessing damages but say that an increased quantum ought to have been allowed and so also with costs.

Before taking up these issues, I should first deal with a preliminary point that was argued before us concerning the identity of the second party to the contract assuming, for the purpose, that a contract was made. The evidence on the point was referred to and considered by the learned Trial Judge so it is unnecessary to review it in detail. The respondent CAE Industries Ltd. is the parent of two subsidiary companies. One is Northwest Industries Ltd. which, during the material period, carried on an aircraft maintenance operation at Edmonton. The second, the respondent CAE Aircraft Ltd., was incorporated a few weeks subsequent to March 26, 1969 for the express purpose of purchasing and operating Air Canada aircraft maintenance base at Winnipeg and it did so. CAE Industries Ltd. had also been involved for some time in the same line of business at its facilities in Montreal. It is clear and the learned Judge so found, that shortly after the initial contact was made with Northwest the president of CAE Industries Ltd., Mr. C. D. Reekie, became actively involved in the negotiations which led up to the letter of March 26, 1969.

Le présent appel et l'appel incident soulèvent cinq questions importantes. On a allégué pour le compte de l'appelante que les parties n'avaient pas l'intention de conclure un contrat ayant force exécutoire et que, même si elles avaient eu une telle intention, le document en question est si vague, incertain ou incomplet qu'il ne peut être mis à exécution et que, dans le cas contraire, il ne peut être mis à exécution parce qu'il ne lie pas l'appelante; on a aussi soutenu que si le document lie l'appelante, le juge de première instance a commis une erreur en statuant qu'il y avait eu inexécution du contrat et, finalement, que le juge a commis une erreur en évaluant les dommages-intérêts découlant de l'inexécution et en fixant le taux d'intérêt. Pour leur part, les intimées lient contestation sur ces questions et invoquent un autre argument fondé sur des déclarations fausses et négligentes. Elles font aussi valoir dans leur appel incident qu'une erreur a été commise dans l'évaluation des dommages-intérêts et elles affirment qu'on aurait dû accorder des dommages-intérêts et des dépens plus élevés.

Avant d'aborder ces questions, je dois d'abord examiner un point préliminaire qui a été soulevé devant la Cour au sujet de l'identité de la deuxième partie au contrat en présumant à cette fin qu'un contrat a été conclu. Comme la preuve administrée sur ce point a été mentionnée et examinée par le juge de première instance, il n'est pas nécessaire de la reprendre en détail. L'intimée CAE Industries Ltd. est la compagnie mère de deux filiales. L'une de ces filiales est Northwest Industries Ltd. qui, pendant toute la période en cause, s'occupait d'une entreprise d'entretien d'avions à Edmonton. La seconde intimée, CAE Aircraft Ltd., a été constituée en compagnie quelques semaines après le 26 mars 1969 dans le but exprès d'acheter et d'exploiter la base d'entretien d'avions d'Air Canada à Winnipeg, ce qu'elle a fait. CAE Industries Ltd. a exploité pendant un certain temps le même genre d'entreprise à ses installations de Montréal. Comme le juge l'a conclu, il est clair que peu de temps après le premier contact avec Northwest, le président de CAE Industries Ltd., M. C. D. Reekie, s'est activement occupé des négociations qui ont conduit à la lettre du 26 mars 1969.

The record discloses however that virtually until early 1969 the negotiations contemplated Northwest as the future purchaser and operator of the base. Indeed the letter of March 26, 1969 itself, while addressed to Mr. Reekie as president of CAE Industries Ltd., refers to the "proposed purchase of Air Canada's Winnipeg Maintenance Base by Northwest Industries Ltd., a subsidiary of CAE Industries Ltd." The appellant argues from the evidence that it was therefore Northwest that became the other party to the contract and that neither CAE Industries Ltd. nor its subsidiary CAE Aircraft Ltd. is a party. From this it argues that Northwest was the proper party to the action as only it could recover any damages that result from a breach of the contract or, alternatively, in tort.

The respondents take the position that the learned Trial Judge was correct in treating them as the proper parties in that the letter of March 26, 1969 was addressed to CAE Industries Ltd. and that CAE Aircraft Ltd. came onto the scene as the buyer and operator of the Winnipeg base at the behest of its parent and with the full knowledge of the government. Any interests which may have been held by Northwest, they claim and the Trial Judge agreed, became vested in CAE Aircraft Ltd. by way of equitable assignment.

What impresses me most about the evidence is that throughout the negotiations it was the desire of the government to strike a deal with CAE Industries Ltd. in one form or other and, moreover, that it seemed to matter not whether the deal was struck with the parent company or with a subsidiary. The CAE group of companies were seen as having the desired qualifications to purchase and operate the base which remained throughout the central objective of the negotiations. Viewed in this way I do not think we should be too astute to look for a technical answer on the point, the overall intention being apparent. I incline to the view that the contract, if any, was made with CAE Industries Ltd. but otherwise that CAE Aircraft Ltd., though incorporated after the offer was made, was accepted by both sides to the negotiations as a suitable substitute. In the latter case I would respectfully agree with the learned Trial Judge that the evidence supports the vesting

Il ressort cependant du dossier que, pratiquement jusqu'au début de 1969, la compagnie Northwest était considérée dans les négociations comme le futur acheteur et exploitant de la base. En fait, même si elle est adressée à M. Reekie, président de CAE Industries Ltd., la lettre du 26 mars 1969 renvoie au «projet d'achat de la base d'entretien d'Air Canada à Winnipeg par Northwest Industries Ltd., une filiale de CAE Industries Ltd.» L'appelante soutient en se fondant sur la preuve que c'est donc Northwest qui est devenue l'autre partie au contrat et que ni CAE Industries Ltd. ni sa filiale CAE Aircraft Ltd. ne sont parties. Elle allègue donc que Northwest était la partie légitime à l'action car elle seule pouvait recouvrer des dommages-intérêts pour inexécution du contrat ou, subsidiairement, pour faute délictuelle.

Les intimées prétendent que le juge de première instance les a traitées à juste titre comme les parties en cause parce que la lettre du 26 mars 1969 était adressée à CAE Industries Ltd. et que CAE Aircraft Ltd. est entrée en jeu à titre d'acheteur et d'exploitant de la base de Winnipeg sur l'ordre de sa compagnie mère et au su du gouvernement. Elles soutiennent, et le juge de première instance est d'accord avec elles, que tous les droits que Northwest peut avoir possédés ont été conférés à CAE Aircraft Ltd. par voie d'une cession en *equity*.

Ce qui me frappe le plus en ce qui concerne la preuve administrée, c'est que tout au long des négociations le gouvernement désirait conclure avec CAE Industries Ltd. une entente sous une forme ou une autre et en outre, qu'il semblait importer peu que l'entente soit conclue avec la compagnie mère ou une filiale. On considérait que les compagnies du groupe CAE étaient habilitées à acheter et à exploiter la base, ce qui est demeuré l'objectif principal tout au long des négociations. Dans ce contexte, je ne crois pas que nous devrions chercher une réponse légaliste sur ce point, l'intention générale étant évidente. Je tends à croire que le contrat, s'il existe, a été conclu avec CAE Industries Ltd. mais que, par ailleurs, les deux parties aux négociations considéraient que CAE Aircraft Ltd., même si elle a été constituée en compagnie une fois l'offre faite, était un substitut valable. Dans ce dernier cas, je conclurais, comme le juge de première instance, que la preuve con-

in CAE Aircraft Ltd. of any interest in the contract which Northwest may have acquired. (See e.g. *Brandt's (William) Sons & Co. v. Dunlop Rubber Company*, [1905] A.C. 454 (H.L.), per Lord Macnaghten, at page 462.) I think the Trial Judge was correct in treating both CAE Industries Ltd. and its subsidiary CAE Aircraft Ltd., the respondents herein, as having a sufficient interest to support the causes of action alleged. For the sake of convenience I will refer to both respondents simply as "the respondent".

I now turn to discuss the major issues identified above.

Was a Contract Intended?

The appellant contends that in the circumstances the letter of March 26, 1969 was never intended to become a binding legal contract, assuming always that it can be characterized as an offer that was accepted by the respondent and that there was legally sufficient consideration. It is the question of intention to enter a contract that arises here. I take as a starting point the following statement of the law in *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87 (P.C.), at page 108:

Besides involving an offer and an acceptance (either of which may in appropriate cases be expressed in words or by conduct) and the presence of consideration a contract can only come into existence if an intention to contract is present.

See also *Rose and Frank Co. v. Crompton and Brothers*, [1923] 2 K.B. 261 (C.A.).

I share the view expressed by Mr. Justice Pratte that the circumstances in which the letter was written do not disclose an intention to enter into a purely political arrangement rather than a contract. Intention to enter a contract may be gathered from the surrounding circumstances, as was pointed out by Middleton J. in *Lindsey v. Heron & Co.* (1921), 64 D.L.R. 92 (Ont. C.A.), at pages 98-99 quoting from *Corpus Juris*, Vol. 13 at page 265:

The apparent mutual assent of the parties essential to the formation of a contract, must be gathered from the language employed by them, and the law imputes to a person an intention corresponding to the reasonable meaning of his words and acts. It judges of his intention by his outward expressions and excludes all questions in regard to his unexpressed intention.

firme la transmission à CAE Aircraft Ltd. de tout intérêt que Northwest peut avoir acquis dans le contrat. (Voir par exemple *Brandt's (William) Sons & Co. v. Dunlop Rubber Company*, [1905] A.C. 454 (H.L.), lord Macnaghten, à la page 462.) J'estime que le juge de première instance a considéré à juste titre que CAE Industries Ltd. et sa filiale CAE Aircraft Ltd., les intimées aux présentes, possédaient un intérêt suffisant pour justifier les causes d'action alléguées. Pour des raisons d'ordre pratique, je désignerai les deux intimées en utilisant simplement l'expression «l'intimée».

Examinons maintenant les questions importantes dégagées plus haut.

Avait-on l'intention de conclure un contrat?

L'appelante prétend que, compte tenu des circonstances, la lettre du 26 mars 1969 n'était pas censée devenir un contrat ayant force exécutoire si on présume qu'elle constituait essentiellement une offre qui a été acceptée par l'intimée et qu'il existait une contrepartie suffisante en droit. C'est la question de l'intention de conclure un contrat qui se pose dans ce cas. Je prends comme point de départ la règle de droit énoncée dans l'affaire *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87 (P.C.), à la page 108:

[TRADUCTION] Outre la nécessité d'une offre et d'une acceptation (qui, selon le cas, peuvent s'exprimer par des mots ou par un acte) et l'existence d'une contrepartie, un contrat ne peut être conclu que s'il existe une intention de contracter.

Voir aussi *Rose and Frank Co. v. Crompton and Brothers*, [1923] 2 K.B. 261 (C.A.).

Je souscris à l'opinion du juge Pratte voulant que les circonstances entourant la rédaction de la lettre n'indiquent pas une intention de conclure une entente à caractère purement politique plutôt qu'un contrat. Il est possible de déduire des circonstances l'intention de conclure un contrat, comme le juge Middleton l'a souligné dans *Lindsey v. Heron & Co.* (1921), 64 D.L.R. 92 (C.A. Ont.), aux pages 98 et 99 alors qu'il citait *Corpus Juris*, vol. 13, à la page 265:

[TRADUCTION] L'assentiment mutuel apparent des parties, qui est essentiel à la formation d'un contrat, doit découler des termes qu'elles ont employés et le législateur prête à une personne l'intention correspondant au sens ordinaire que l'on peut donner à ses actes ou à ses paroles. Il juge son intention à partir de ses expressions extérieures et il exclut toutes les questions concernant son intention inexprimée.

The government of the day was faced with a decision by Air Canada to phase out its aircraft maintenance base at Winnipeg. The initiative to find a buyer in the private sector was taken by the government itself and it was the government that approached the respondent as a potential buyer. It was seeking through the respondent a solution for a particular problem. It was eager and anxious to find a buyer so that the maintenance base and associated employment in Winnipeg could be preserved.

In my view the circumstances in which the letter was written distinguishes this case from others where it has been found that no intention to contract was present. (See e.g. *Joy Oil v. The King*, [1951] S.C.R. 624; 3 D.L.R. 582, and *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.)). It is clear from the evidence that the parties treated the document as a binding contract to the extent that it was partly performed. Moreover, as has been pointed out the onus of proof in a case of this kind "is on the party who asserts that no legal effect was intended, and the onus is a heavy one" (*Edwards v. Skyways Ltd.*, [1964] 1 W.L.R. 349 (Q.B.), at page 355; and see also *Bahamas Oil Refining Co. v. Kristiansands Tankrederei A/S and Others and Shell International Marine Ltd. (The "Polyduke")*, [1978] 1 Lloyd's Rep. 211 (Q.B.)). It is my view that that burden has not been discharged. I have concluded on the basis of evidence and the findings of the Judge below that there was an intention on the part of both parties to enter into a binding legal contract.

Is the Contract Vague and Uncertain or Incomplete?

My conclusion that the parties intended to enter into a binding legal contract does not mean that they succeeded in doing so. The appellant strenuously contends that the language used by the parties is so vague and uncertain or the document is so incomplete as to render the contract unenforceable. The learned Judge below disagreed.

No doubt the parties chose to cast their agreement, arrived at after lengthy negotiations, in a somewhat unusual form and style. But that, in

Le gouvernement d'alors faisait face à une décision d'Air Canada de fermer progressivement sa base d'entretien d'avions à Winnipeg. C'est le gouvernement lui-même qui a pris l'initiative de trouver un acheteur dans le secteur privé et qui a fait des démarches auprès de l'intimée pour qu'elle se porte acquéreur de cette base, cherchant ainsi à solutionner un problème particulier. Il était désireux de trouver un acheteur pour que subsistât la base d'entretien à Winnipeg et les emplois qui y étaient rattachés.

À mon avis, les circonstances entourant la rédaction de la lettre distinguent l'espèce des autres cas où on a jugé qu'il n'existait aucune intention de conclure un contrat. (Voir par exemple *Joy Oil v. The King*, [1951] R.C.S. 624; 3 D.L.R. 582, et *Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.)). Il ressort de la preuve soumise que les parties ont considéré que le document constituait un contrat les liant dans la mesure où il a été partiellement exécuté. En outre, comme on l'a souligné, le fardeau de la preuve dans un cas de ce genre [TRADUCTION] «incombe à la personne qui affirme qu'on ne voulait produire aucun effet juridique et ce fardeau est très lourd» (*Edwards v. Skyways Ltd.*, [1964] 1 W.L.R. 349 (Q.B.), à la page 355; voir aussi *Bahamas Oil Refining Co. v. Kristiansands Tankrederei A/S and Others and Shell International Marine Ltd. (The «Polyduke»)*, [1978] 1 Lloyd's Rep. 211 (Q.B.)). J'estime qu'on ne s'est pas acquitté de cette obligation. Je conclus sur le fondement de la preuve et des conclusions du juge de première instance qu'il existait de la part des deux parties une intention de conclure un contrat ayant force exécutoire.

Le contrat est-il vague, incertain ou incomplet?

Ma conclusion selon laquelle les parties ont eu l'intention de conclure un contrat ayant force exécutoire ne signifie pas qu'elles ont réussi à le faire. L'appellante soutient énergiquement que les termes utilisés par les parties sont si vagues et incertains ou que le document est si incomplet que le contrat est non exécutoire. Le juge de première instance n'a pas souscrit à cette opinion.

Il ne fait aucun doute que les parties ont choisi de donner à leur convention, conclue après de longues négociations, une forme et un style quel-

itself, ought not to deter us from giving it effect if the parties have expressed themselves in language sufficiently clear as to have created rights and obligations enforceable in a court of law. This is especially so where, as already noted, the contract has been partly performed for then, as Mignault J. said in *Kelly v. Watson* (1921), 61 S.C.R. 482, at page 490, unless it be incomplete "the court . . . will struggle against the difficulty ensuing from the vagueness of the contract." As in *Hillas and Co. Limited v. Arcos Limited* (1932), 147 L.T. 503 (H.L.) we are dealing here with a commercial contract and as Lord Wright pointed out in that case (at page 514):

Business men often record the most important agreements in crude and summary fashion; modes of expression sufficient and clear to them in the course of their business may appear to those unfamiliar with the business far from complete or precise. It is accordingly the duty of the court to construe such documents fairly and broadly, without being too astute or subtle in finding defects . . .

I am of the view that we should make every effort to find a meaning in the words actually used by the parties in deciding whether an enforceable contract exists. That, it seems to me, is called for by the cases. Thus in *Marquest Industries Ltd. v. Willows Poultry Farms Ltd.* (1969), 66 W.W.R. 477 (B.C.C.A.), it was stated (at pages 481-482):

In the first place, consideration must be given to the duty of a court and the rules it should apply, where a claim is made that a portion of a commercial agreement between two contracting parties is void for uncertainty or, to put it another way, is meaningless. The primary rule of construction has been expressed by the maxim, "*ut res magis valeat quam pereat*" or as paraphrased in English, "a deed shall never be void where the words may be applied to any extent to make it good." The maxim has been basic to such authoritative decisions as *Scammell & Nephew Ltd. v. Ouston* [1941] AC 251, 110 LJKB 197, [1941] 1 All ER 14; *Wells v. Blain* [1927] 1 WWR 223, 21 Sask LR 194 (C.A.); *Ottawa Elec. Co. v. St. Jacques* (1902) 31 SCR 636, reversing 1 OLR 73, as well as many others, which establish that every effort should be made by a court to find a meaning, looking at substance and not mere form, and that difficulties in interpretation do not make a clause bad as not being capable of interpretation, so long as a definite meaning can properly be extracted. In other words, every clause in a contract must, if possible, be given effect to. Also, as stated as early in 1868 in *Gwyn v. Neath Canal Navigation Co.* (1868) LR 3 Exch 209, 37 LJ Ex 122, that if the real intentions of the parties can be collected from the language within the

que peu inhabituels. Mais ce fait en lui-même ne doit pas nous empêcher d'y donner effet si les parties se sont exprimées en des termes suffisamment clairs pour créer des droits et des obligations pouvant être exercés devant une cour de justice. Comme je l'ai déjà souligné, c'est particulièrement le cas lorsque le contrat a été exécuté en partie car alors, pour reprendre les propos du juge Mignault dans l'arrêt *Kelly v. Watson* (1921), 61 R.C.S. 482, à la page 490, à moins qu'il ne soit incomplet [TRADUCTION] «la cour . . . s'opposera à toutes les difficultés résultant de l'imprécision du contrat». Comme dans l'arrêt *Hillas and Co. Limited v. Arcos Limited* (1932), 147 L.T. 503 (H.L.), il s'agit en l'espèce d'un contrat à caractère commercial et comme lord Wright l'a souligné dans ce cas (à la page 514):

[TRADUCTION] Les hommes d'affaires consignent souvent d'une manière sommaire les ententes les plus importantes; les modes d'expression qui leur paraissent suffisants et clairs dans la marche de leurs affaires peuvent sembler loin d'être complets ou précis à ceux qui ne sont pas familiers avec ce domaine d'activités. La Cour a par conséquent l'obligation d'interpréter de tels documents d'une manière équitable et large, sans chercher de façon trop pointilleuse les imprécisions . . .

Pour décider s'il existe un contrat exécutoire, j'estime que nous devrions faire tous les efforts pour trouver un sens aux termes utilisés par les parties. C'est, à mon avis, ce que demande la jurisprudence. Ainsi, dans l'arrêt *Marquest Industries Ltd. v. Willows Poultry Farms Ltd.* (1969), 66 W.W.R. 477 (C.A.C.-B.), la cour a statué (aux pages 481 et 482):

[TRADUCTION] En premier lieu, il faut examiner le devoir d'une cour et les règles qu'elle devrait appliquer lorsqu'on vise à faire annuler une partie d'un accord commercial entre deux parties contractantes en raison de son caractère incertain ou, en d'autres termes, de son absence de sens. La première règle d'interprétation est la maxime "*ut res magis valeat quam pereat*" ou «un contrat ne devrait jamais être annulé lorsqu'il est possible de l'interpréter dans le sens qui assure sa validité.» Cette maxime a servi de fondement à des décisions qui ont fait jurisprudence comme *Scammell & Nephew Ltd. v. Ouston* [1941] AC 251, 110 LJKB 197, [1941] 1 All ER 14; *Wells v. Blain* [1927] 1 WWR 223, 21 Sask LR 194 (C.A.); *Ottawa Elec. Co. v. St. Jacques* (1902) 31 RCS 636, infirmant 1 OLR 73, ainsi qu'à plusieurs autres décisions qui établissent qu'une cour devrait faire tous les efforts possibles pour trouver un sens en examinant le contenu et non simplement la forme, et que les difficultés d'interprétation ne rendent pas une clause nulle parce qu'il n'est pas possible de l'interpréter tant qu'on peut en extraire un sens déterminé. En d'autres termes, on doit si possible donner effet à chaque clause d'un contrat. En outre, comme il a été statué dès 1868 dans *Gwyn v. Neath Canal Navigation Co.* (1868) LR 3 Exch 209, 37 LJ Ex 122, s'il est

four corners of the instrument, the court must give effect to such intentions by supplying anything necessarily to be inferred and rejecting whatever is repugnant to such real intentions so ascertained.

On the other hand I would also agree that the contract before us would not be good if it is so vague and uncertain as to be unenforceable, or if it is incomplete in the sense described in *May and Butcher, Ltd. v. R.*, [1929] All E.R. Rep. 679 (H.L.), at page 682, where Lord Buckmaster wrote:

It has been a well-recognised principle of contract law for many years that an agreement between two parties to enter into an agreement by which some critical part of the contract matter is left to be determined is no contract at all.

Viscount Dunedin added the following observations (at pages 683-684):

The law of contract is that to be a good contract you must have a concluded contract, and a concluded contract is one which settles everything that is necessary to be settled, and leaves nothing still to be settled by agreement between the parties. Of course, it may leave something which still has to be determined, but then that determination must be a determination which does not depend on the agreement between the parties.

In this country, a land purchase contract which provided that the balance of the purchase price was "to be arranged" was found by the Supreme Court of Canada to be unenforceable in that the Court could not make the bargain that the parties themselves had not made (*Murphy v. McSorley*, [1929] S.C.R. 542).

Is the contract in question so incomplete as to be unenforceable within these principles? In my opinion it is not. Unlike in the cases referred to, it does not leave anything unsettled that was necessary to be settled between the parties. It is in itself an entire contract capable of standing on its own feet. The fact that, following on its own performance, there would need to be formed individual service contracts for the carrying out of individual items of aircraft repair and overhaul work did not, to my mind, detract from its central commitment which was to "set-aside" repair and overhaul work and to employ "best efforts" to secure other like work for the respondent within the context of the letter of March 26, 1969.

The more difficult question, it seems to me, is whether the contract is capable of being enforced

possible de découvrir à partir des termes utilisés dans le document les intentions réelles des parties, la cour doit donner effet à ces intentions en suppléant ce qui doit nécessairement être déduit et en rejetant ce qui est contraire à ces intentions réelles ainsi établies.

^a Par contre, j'admettrais également que le contrat dont nous avons été saisis ne serait pas valide s'il était vague et incertain au point de ne pas être exécutoire, ou s'il était incomplet comme dans l'affaire *May and Butcher, Ltd. v. R.*, [1929] All E.R. Rep. 679 (H.L.), à la page 682, où lord Buckmaster a écrit:

^b [TRADUCTION] Depuis de nombreuses années, c'est un principe bien connu du droit des obligations que lorsque deux parties s'engagent à signer une entente dans laquelle une partie décisive de l'objet du contrat sera déterminée ultérieurement, cet engagement ne vaut nullement contrat.

Le vicomte Dunedin a ajouté les remarques suivantes (aux pages 683 et 684):

^d [TRADUCTION] En droit des obligations, un contrat n'est valide que s'il est parfait, et un contrat parfait est un contrat où est prévu tout ce qui est nécessaire, et où les parties n'auront rien encore à déterminer par accord. Évidemment, il est possible qu'il reste quelque chose à déterminer, mais alors cette détermination ne doit pas dépendre de l'accord entre les parties.

^e Ici, la Cour suprême du Canada a statué qu'un contrat d'achat d'un terrain qui prévoyait que le solde du prix d'achat devait [TRADUCTION] «être fixé plus tard» était non exécutoire parce que la Cour ne pouvait conclure l'accord que les parties n'avait pas elles-mêmes conclu (*Murphy v. McSorley*, [1929] R.C.S. 542).

^f Le contrat en cause est-il si incomplet qu'il est non exécutoire au sens de ces principes? Je suis d'avis que non. Contrairement aux cas mentionnés plus haut, il prévoit tout ce qui devait être déterminé entre les parties. Il constitue un contrat complet et valide. À mon avis, le fait qu'après son exécution, il serait nécessaire de conclure des marchés de service individuels pour l'exécution des travaux de réparation et de révision des avions ne portait pas atteinte à son engagement principal qui, dans le contexte de la lettre du 26 mars 1969, consistait à «réserver» des travaux de réparation et de révision et à s'employer «de son mieux» à fournir à l'intimée d'autres travaux de ce genre.

^g Il me semble plus difficile de déterminer si le contrat peut être exécuté malgré l'existence de ce

despite what I think may properly be viewed as a certain looseness of language as, for example, the presence of such terms as "assurances" in the first paragraph, as well as "can guarantee", "set-aside" and "best efforts" appearing in paragraph (c) of the letter. As to the first of these I have no difficulty in concluding in the circumstances that what were described as "assurances" were, upon acceptance by the respondent, intended to be and did become binding commitments. That this is so is reflected in paragraph (d) immediately following where the words "In fulfilling the commitment set out in (c) above" appear. Clearly, the ministers viewed paragraph (c) as a "commitment" despite the use of the word "assurances" in the first paragraph of the letter. I would view the term "can guarantee" in the same light. It was intended to convey and did convey the limit of "set-aside" repair and overhaul work the respondent could expect to receive if it decided to accept what by that time had become a counter-proposal. Upon acceptance the proposal became a binding commitment guaranteeing provision of "set-aside" work. At the same time that commitment must be construed in a reasonable fashion in the light of the language used, for I would agree that as a guarantee it had to be definite in extent. It is my view that by the language used the parties intended that at least 40,000 direct labour man-hours of "set-aside" work would be provided. As both parties conceded before us, any hours in excess of that figure were not within the "set-side" guarantee.

The term "set-aside" was itself the subject of evidence at trial to the effect that it consisted of work to be directed to the respondent without competition to be performed at full in-plant overhead rates. There was also evidence that it consisted simply of work done without competition and without any contribution to overhead. The Trial Judge, it appears, accepted that the former was the case and rejected the latter evidence. On the basis of that evidence he concluded (at page 638) that the "set-aside" work was "a guarantee with no strings attached" and that the appellant was bound to carry out this aspect of the agreement even if it was necessary "to take work away from others". I am unable to disagree with his finding in this regard or with the interpretation he placed

qui constitue à mon avis une certaine imprécision comme, par exemple, la présence du mot «assurances» au premier alinéa de la lettre et des expressions «saurait garantir», «réservés» et «de son mieux» à l'alinéa c) de ladite lettre. En ce qui concerne le premier terme, je n'ai aucune difficulté à conclure, compte tenu des circonstances, que ces «assurances» étaient, après acceptation de l'intimée, censées devenir et sont devenues des engagements obligatoires. La partie de l'alinéa d) suivant immédiatement les termes «Dans l'exécution de l'engagement souscrit en c) ci-dessus» confirme ce fait. Il est évident que les ministres considéraient que l'alinéa c) constituait un «engagement» malgré l'emploi du terme «assurances» au premier alinéa de la lettre. Je considérerais de la même manière l'expression «saurait garantir» qui était censée indiquer et indiquait effectivement la quantité limitée de travaux de réparation et de révision «réservés» que l'intimée pouvait s'attendre à obtenir si elle décidait d'accepter ce qui à ce moment était une contre-proposition. Après acceptation, la proposition est devenue un engagement obligatoire garantissant du travail «réserve». Il faut en même temps interpréter cet engagement d'une manière raisonnable à la lumière des termes utilisés car je serais d'accord pour dire que, à titre de garantie, sa portée devait être déterminée. J'estime que, suivant les termes utilisés, les parties donnaient à entendre qu'au moins 40 000 heures-travail directes de travail «réserve» seraient fournies. Comme les deux parties l'ont admis devant nous, tout nombre d'heures excédant ce chiffre ne serait pas visé par la garantie dite de «réserve».

Le terme «réservés» a lui-même fait l'objet de preuves à l'instruction établissant qu'il désignait des travaux devant être confiés à l'intimée sans appel d'offres et être exécutés à l'usine avec droit à un plein coefficient d'imputation des frais généraux. D'autres éléments de preuve portaient qu'il s'agissait simplement de travaux effectués sans concurrence et sans participation aux frais généraux. Il semble que le juge de première instance ait admis les premiers éléments de preuve et rejeté les autres. Il a statué (à la page 638), sur le fondement de ces preuves, que les travaux «réservés» constituaient «une garantie sans réserve» et que l'appelante était forcée d'exécuter cette partie de la convention même s'il lui était nécessaire pour cela «d'enlever des commandes à d'autres». Il m'est

upon the term based upon his appreciation of the evidence before him. In all of the circumstances surrounding the transaction the explanation of the appellant's witnesses as to the meaning of the term "set-aside" is simply not a reasonable one. That, in effect, was the conclusion which the Trial Judge drew, perhaps not specifically but as he clearly implies in his reasons.

Finally, I come to the term "best efforts" which the government promised to employ to secure additional work. The appellant attacks it as so lacking in precision as to render it incapable of creating legal rights and obligations enforceable in a court of law. I would agree that it is a rather general term but our task here is to discover, if we can, what the parties intended by it. It was the view of the learned Trial Judge that it is an equivalent term to "best endeavours" as interpreted in the case of *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.) where A. T. Lawrence J. (sitting as a member of the Railway and Canal Commission) stated (at page 452) that, subject to certain qualifications, the term, broadly speaking, meant "leave no stone unturned". In my view the construction of the term "best efforts" must be approached in the light of the contract itself, the parties to it and its overall purpose as reflected in the language it contains. It created a broad obligation to secure for the respondent aircraft repair and overhaul work up to the limit it lays down.

This did not mean, and the contrary is not suggested, that it required the government to disregard any existing contractual obligations or, certainly, to neglect the public interest. To the extent that that interest required work to be done by persons other than the respondent, there could be no valid complaint that the contract would thereby be breached. Indeed, this limitation seems implicit in the language of the contract itself for the appellant did not bind itself to provide work to the respondent but only to employ its "best

impossible de ne pas souscrire à sa conclusion à cet égard ou à son interprétation de cette expression fondée sur la preuve qui lui a été soumise. Compte tenu de toutes les circonstances qui ont entouré l'opération, l'explication donnée par les témoins de l'appelante quant au sens de l'expression «réservés» n'est tout simplement pas raisonnable. C'est en fait la conclusion que le juge de première instance a tirée dans ses motifs, peut-être pas expressément mais implicitement.

Passons enfin à l'expression «de son mieux», le gouvernement s'étant engagé à agir de cette manière pour garantir du travail additionnel. L'appelante s'en prend à cette expression pour le motif qu'elle est si imprécise qu'elle ne peut légalement créer des droits et des obligations pouvant être exécutés devant une cour de justice. Je reconnais qu'il s'agit d'une expression plutôt générale mais notre tâche en l'espèce consiste à découvrir, si possible, ce que les parties ont voulu dire en l'utilisant. Selon le juge de première instance, elle équivalait à l'expression «tout son possible» (*best endeavours*) telle qu'elle a été interprétée dans l'affaire *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.) où le juge A. T. Lawrence (siégeant à la Commission des chemins de fer et des canaux) a déclaré (à la page 452) que, sous réserve de certaines limites, cette expression signifiait, généralement parlant, «ne laisser aucune avenue inexploree». À mon avis, il faut interpréter l'expression «de son mieux» à la lumière du contrat lui-même, des parties contractantes et de l'objectif général du contrat tel qu'il ressort des termes qui y sont utilisés. Le contrat a créé l'obligation générale de fournir à l'intimée des travaux de réparation et de révision jusqu'à concurrence de la limite indiquée.

Cela ne signifiait pas, et on n'a pas laissé entendre le contraire, que le gouvernement se voyait obligé de ne pas tenir compte des obligations contractuelles existantes ni, bien sûr, de l'intérêt public. Dans la mesure où cet intérêt exigeait que des travaux soient effectués par d'autres personnes que l'intimée, on ne pouvait pas prétendre que le contrat serait de ce fait inexécuté. En fait, il semble que les termes du contrat contiennent implicitement cette limite puisque l'appelante s'est engagée non pas à fournir du travail à l'intimée

efforts” to secure it. I am therefore unable to find anything in the language of the contract which purported to bind the appellant to a course of action that would be contrary to the public interest.

In summary, I would respectfully agree with the conclusion arrived at by the learned Trial Judge that this feature of the contract obliged the government to employ its “best efforts” to secure additional work from other departments and crown corporations “in respect of any shortfall up to 700,000 hours per year for the years 1971 to 1976”. He put it in greater detail (at page 635) in this way:

The agreement by the defendant was to provide a guaranteed number of man-hours from DDP and to use its (the Crown's) best efforts to make up any shortfall between what was realized by the plaintiffs from that and other sources, up to 700,000 hours per annum. I have summarized the agreement in broad terms. From a strict legal view, no further matters had to be agreed upon. Best efforts, from the defendant's side to provide the necessary hours, were required. How those best efforts were to be made, when and if necessary, was up to the defendant. As a matter of commercial and practical necessity, consultation and negotiation as to the work, and cost of it, which would go to any 700,000-hour shortfall, would likely have taken place. In fact, that is what happened. But as a matter of binding legal necessity, no further agreements, to make the March 26 letter valid, were required.

Does the Contract Bind the Crown?

It is necessary now to consider whether the contract in question binds the appellant. The learned Trial Judge was of the opinion that it did and that the respondent was entitled to damages for its breach. In so deciding it was his view that the action of the three Ministers who signed it was the action of the government in that these Ministers either had actual authority to bind the Crown under a number of federal statutes¹³ or that the Ministers had ostensible authority to do so thereby rendering applicable the principle enunciated by the Supreme Court of Canada in *Verreault (J. E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41. The appellant takes the posi-

¹³ The statutory provisions relied upon are found in the *Defence Production Act*, R.S.C. 1952, c. 62 as amended, the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1952, c. 2 and the *Department of Trade and Commerce Act*, R.S.C. 1952, c. 78.

mais seulement à s'employer «de son mieux» à lui en obtenir. Je ne peux donc trouver dans les termes du contrat de dispositions visant à obliger l'appelante à agir d'une manière contraire à l'intérêt public.

En résumé, je souscrirais à la conclusion du juge de première instance selon laquelle cet élément du contrat obligeait le gouvernement à s'employer «de son mieux» à obtenir d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne le travail supplémentaire «pour combler toute carence, jusqu'à 700 000 heures par année, pour les années 1971 à 1976». Il a précisé plus loin (à la page 635):

L'accord souscrit par la défenderesse visait la fourniture d'un nombre fixe d'heures-travail par le MPD à quoi s'ajoutait l'obligation pour elle (la Couronne) de s'employer de son mieux à combler le fossé entre ce que les demanderesse obtenaient en termes d'heures par an de cette source et d'autres sources, et 700 000 heures. J'ai déjà résumé les lignes directrices de la convention. En droit strict, il n'était pas nécessaire de convenir d'autre chose. La défenderesse devait s'employer de son mieux à fournir les heures nécessaires. Quand devait-elle s'employer de son mieux? Quand cela serait nécessaire et uniquement si cela le devenait; c'était à la défenderesse de le discerner. Les nécessités commerciales et pratiques exigeraient bien sûr que des consultations et des négociations au sujet du travail à fournir, jusqu'à combler un déficit de 700 000 heures, et de son coût, aient lieu. En fait c'est ce qui se produisit. Mais, en droit, aucun accord ultérieur n'était requis pour valider la lettre du 26 mars.

Le contrat lie-t-il la Couronne?

Il est maintenant nécessaire d'examiner si le contrat en cause lie l'appelante. Le juge de première instance était d'avis que ledit contrat liait l'appelante et que l'intimée avait droit à des dommages-intérêts en raison de son inexécution. En statuant ainsi, il estimait que la signature du contrat par les trois ministres constituait un acte du gouvernement en ce sens que ou bien ces ministres étaient réellement habilités en vertu d'un certain nombre de lois fédérales¹³ à lier la Couronne, ou bien ils possédaient le pouvoir apparent d'agir ainsi suivant le principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Verreault (J. E.) & Fils Ltée c. Le procureur général (Québec)*, [1977] 1

¹³ Les dispositions législatives invoquées se trouvent dans la *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1952, chap. 62, modifiée, la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1952, chap. 2 et la *Loi sur le ministère du Commerce*, S.R.C. 1952, chap. 78.

tion that the Ministers' actions did not bind the Crown to the contract because they had neither actual nor ostensible authority. Indeed it is urged that the appellant can only be bound in contract if authority to do so is found under a statute or an order in council. Actual authority of the Ministers to bind the Crown in virtue of their statutorily conferred powers of "management" or "direction" of the departments they head, it is argued, does not extend to authorize the signing of a contract of the kind that is in issue.

In order to put the issue in perspective it is necessary to review decided cases which preceded that of *Verreault* and then to decide whether the principle of that decision is applicable here. In a line of decisions of the Exchequer Court of Canada reaching back into the last century, the view has been consistently expressed that authority to bind the Crown in contract must be founded either upon a statute or an order in council. It was thus expressed by Mr. Justice Audette in *The King v. McCarthy* (1919), 18 Ex.C.R. 410, at page 414:

Unless authorized by order in council or by statute, a Minister of the Crown cannot bind his Government.¹⁴

¹⁴ I consider the word "government" in this context to be quite appropriate though it leaves open the principal question whether the "government" or the "Crown" (whichever term be used) is bound by a given contract. A disinclination to differentiate between the two terms was expressed in the House of Lords by Lord Diplock in *Town Investments Ltd. v. Department of the Environment*, [1978] A.C. 359 (at p. 381):

Where, as in the instant case, we are concerned with the legal nature of the exercise of executive powers of government, I believe that some of the more Athanasian-like features of the debate in your Lordships' House could have been eliminated if instead of speaking of "the Crown" we were to speak of "the government"—a term appropriate to embrace both collectively and individually all of the ministers of the Crown and parliamentary secretaries under whose direction the administrative work of government is carried on by the civil servants employed in the various government departments. It is through them that the executive powers of Her Majesty's government in the United Kingdom are exercised, sometimes in the more important administrative matters in Her Majesty's name, but most often under their own official designation. Executive acts of government that are done by any of them are acts done by "the Crown" in the fictional sense in which that expression is now used in English public law.

R.C.S. 41. L'appelante soutient que les ministres ne pouvaient par leurs actes lier la Couronne car ils n'avaient ni le pouvoir réel ni le pouvoir apparent pour ce faire. Elle fait valoir qu'elle ne peut être liée par un contrat que s'il existe un pouvoir à cette fin dans une loi ou dans un décret. Elle allègue que le pouvoir réel des ministres de lier la Couronne en vertu des pouvoirs légaux de «gestion» et de «direction» des ministères qu'ils dirigent ne va pas jusqu'à les autoriser à signer un contrat du genre de celui qui est en cause.

Afin de situer cette question dans son contexte, il est nécessaire d'examiner les décisions qui ont été rendues avant l'arrêt *Verreault* et de décider ensuite si le principe dégagé dans cette décision est applicable en l'espèce. Dans une série de décisions remontant jusqu'au siècle dernier, la Cour de l'Échiquier du Canada a sans cesse jugé que le pouvoir de lier la Couronne par contrat doit trouver son fondement soit dans une loi soit dans un décret. C'est ce qu'a affirmé le juge Audette dans l'arrêt *The King v. McCarthy* (1919), 18 R.C.E. 410, à la page 414:

[TRADUCTION] À moins qu'un décret ou qu'une loi ne l'y autorise, un ministre de la Couronne ne peut lier son gouvernement¹⁴.

¹⁴ J'estime que le terme «gouvernement» est tout à fait approprié dans ce contexte même si cela laisse en suspens la question principale qui consiste à déterminer si le «gouvernement» ou la «Couronne» (suivant le terme qui est utilisé) est lié par un contrat. Lord Diplock a manifesté devant la Chambre des lords une certaine répugnance à établir une distinction entre ces deux termes dans l'affaire *Town Investments Ltd. v. Department of the Environment*, [1978] A.C. 359 (à la p. 381):

[TRADUCTION] Lorsque, comme en l'espèce, nous avons à nous pencher sur le caractère légal de l'exercice des pouvoirs exécutifs du gouvernement, je crois qu'il aurait été possible d'éliminer certaines caractéristiques athanasiennes du débat tenu devant la Chambre si au lieu de parler de la «Couronne», nous parlions du «gouvernement», un terme approprié pour englober à la fois collectivement et individuellement tous les ministres de la Couronne et tous les secrétaires parlementaires sous la direction desquels le travail administratif du gouvernement est effectué par les fonctionnaires des différents ministères. C'est par l'intermédiaire de ceux-ci que les pouvoirs exécutifs du gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni s'exercent, au nom de Sa Majesté lorsqu'il s'agit des affaires administratives les plus importantes, mais le plus souvent en leur nom officiel. Les décisions exécutives prises par chacun d'eux constituent des décisions de la «Couronne» au sens conventionnel où ce terme est maintenant utilisé en droit public anglais.

That learned Judge cited several cases in support of this view, the earliest being *The Quebec Skating Club v. The Queen* (1893), 3 Ex.C.R. 387. My appreciation of that case is that, because of statutory restrictions, the lands which the petitioner had agreed to accept in substitution for his own could not be transferred by the Governor in Council and that the authority of a further statute was required. That being so, an agreement made by the minister with the appellant in the absence of statutory authority lacked binding effect. Nevertheless, the views of Mr. Justice Audette were subsequently accepted as "an elementary principle" (*Drew, Aileen M. v. The Queen*, [1956-1960] Ex.C.R. 339, at page 350) and "as a general proposition" (*Walsh Advertising Co. Ltd. v. The Queen*, [1962] Ex.C.R. 115, at page 123).¹⁵ It is to be noted that these decisions were based upon the existence of express statutory restrictions regulating the power to contract.¹⁶

¹⁵ In *Wood v. The Queen* (1877), 7 S.C.R. 634 the Chief Justice of Canada, Sir William B. Richards, sitting as a member of the Exchequer Court of Canada, stated (at p. 644):

The Public Works Department in this Dominion, being a department of state, presided over by a minister of the Crown, responsible to Parliament for the conduct of the business of his department, may, I have no doubt, as the agent of or representing the Crown in all matters under the charge of that department, make agreements and enter into contracts which would bind the Crown, unless there is some legislative enactment or, perhaps, Orders in Council, controlling and limiting such power.

However, Mr. Justice Thurlow (as he then was), in giving judgment in the *Walsh Advertising* case, was of the view that certain statements in the *Wood* case could not prevail over different views expressed in *Drew, Aileen M. v. The Queen*, *The King v. McCarthy* and, possibly, *Livingston vs The King* (1919), 19 Ex.C.R. 321.

¹⁶ The latest statement in this Court on the subject is contained in the dictum of Chief Justice Jaccett in *R. v. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1. F.C. 159 (C.A.) where he stated (at p. 163):

With regard to departmental authority in respect of contracting, just as when any person contracts as agent of an ordinary person, so, when some person contracts on behalf of Her Majesty, there must be authority for the agent to act on behalf of the principal; and, in the case of a government under our system of responsible government, such authority must ordinarily be found in or under a statute or an order in council. In this connection, it is to be noted that ordinary government operations in Canada are divided among statutorily created departments each of which is presided over by a Minister of the Crown who has, by statute, the "management" and direction of his department. In my view,
(Continued on next page)

Le juge a cité plusieurs décisions à l'appui de ce point de vue, la plus ancienne étant *The Quebec Skating Club v. The Queen* (1893), 3 R.C.É. 387. Selon moi, en raison des restrictions imposées par la loi, les terrains que le requérant avait consenti à accepter en remplacement des siens ne pouvaient être transférés par le gouverneur en conseil et il fallait recourir à une autre loi. C'est pourquoi une convention conclue entre le ministre et l'appelante en l'absence de dispositions législatives ne revêtait aucun caractère obligatoire. Néanmoins, les vues du juge Audette ont été ultérieurement acceptées comme [TRADUCTION] «principe élémentaire» (*Drew, Aileen M. v. The Queen*, [1956-1960] R.C.É. 339, à la page 350) et [TRADUCTION] «comme principe général» (*Walsh Advertising Co. Ltd. v. The Queen*, [1962] R.C.É. 115, à la page 123)¹⁵. Il faut remarquer que ces décisions reposaient sur l'existence de restrictions expresses imposées par la loi et réglementant le pouvoir de contracter¹⁶.

¹⁵ Dans *Wood v. The Queen* (1877), 7 R.C.S. 634, le juge en chef du Canada, William B. Richards, siégeant comme membre de la Cour de l'Échiquier du Canada, a dit (à la p. 644):

[TRADUCTION] Le ministère des Travaux publics de ce Dominion étant un ministère d'État dirigé par un ministre de la Couronne responsable devant le Parlement de la conduite des affaires de son ministère, peut, je n'en doute pas, en tant que mandataire représentant la Couronne pour toutes les questions dont ledit ministère est chargé, conclure des ententes et des contrats qui lieraient la Couronne, à moins qu'il n'existe une disposition législative ou encore, des décrets, contrôlant ou limitant un tel pouvoir.

Le juge Thurlow (tel était alors son titre) était cependant d'avis en rendant son jugement dans l'affaire *Walsh Advertising* que certaines affirmations tirées de l'affaire *Wood* ne pouvaient avoir préséance sur les points de vue différents exprimés dans *Drew, Aileen M. v. The Queen*, *The King v. McCarthy* et, peut-être, *Livingston vs The King* (1919), 19 R.C.É. 321.

¹⁶ La dernière déclaration faite à ce sujet devant cette Cour est l'opinion incidente du juge en chef Jaccett dans l'arrêt *R. c. Transworld Shipping Ltd.*, [1976] 1 C.F. 159 (C.A.) où il a dit (à la p. 163):

En ce qui concerne le pouvoir d'agir pour un ministère en matière de contrat, comme le pouvoir d'une personne passant un contrat en qualité de mandataire d'un particulier, si une personne contracte au nom de Sa Majesté, le mandataire doit avoir la capacité d'agir au nom de son commettant; et, s'agissant d'un gouvernement dans notre système de gouvernement responsable, un tel pouvoir est ordinairement conféré soit par une loi, soit par une ordonnance en conseil. À cet égard, on doit noter que les actes ordinaires du gouvernement au Canada sont répartis parmi des ministères créés par la loi, ayant chacun à sa tête un ministre de la Couronne chargé, de par la loi, de la «gestion» et de la direction de son
(Suite à la page suivante)

The decisions of the Supreme Court of Canada in the *Jacques-Cartier Bank v. The Queen* (1895), 25 S.C.R. 84 and *The King v. Vancouver Lumber Co.* (1914), 41 D.L.R. 617 (Ex. Ct.) [affirmed on appeal to Supreme Court of Canada, December 4, 1914] are also cited in support of the principle relied on in the *McCarthy* case. In the first of these cases it was held that a minister lacked authority to bind the Crown where the subject-matter of the alleged contract (the printing of certain material) had not been authorized by the House which had taken some action concerning the matter but had stopped short of authorizing the printing. The *Vancouver Lumber* decision (subsequently upheld by the Privy Council (1919), 50 D.L.R. 6) held that in the absence of a further order in council authorizing him to do so, a minister had no authority to alter a contract made pursuant to an order in council. To the same effect is the decision of the Privy Council in *Mackay v. Attorney-General for British Columbia*, [1922] 1 A.C. 457. There, the power to enter into a contract had been conferred by statute upon the Lieutenant-Governor in Council, leading their Lordships to conclude (at pages 461-462) that in the absence of an order or resolution of the Lieutenant-Governor in Council, "the mere assent of the ministers of the day to the contract could not . . . make the contract a legally binding one. . . ." See also *Province of Quebec v. Province of Ontario* (1909), 42 S.C.R. 161.

It seems to me that the decisions referred to above support the broad proposition that where a statute regulates the power to make contracts, a contract binding upon the Crown does not come into existence unless the requirements of the statute are fulfilled. The decision of the Exchequer Court of Canada in *Livingston vs The King* (1919), 19 Ex.C.R. 321 appears not so qualified, holding that a contract to bind the Crown for a term of years required authorization by the Governor in Council. The question is not otherwise discussed in that case and there is absence of reliance upon prior authorities. The above proposi-

(Continued from previous page)

subject to such statutory restrictions as may otherwise be imposed, this confers on such a Minister statutory authority to enter into contracts of a current nature in connection with that part of the Federal Government's business that is assigned to his department.

Les décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Jacques-Cartier Bank v. The Queen* (1895), 25 R.C.S. 84 et *The King v. Vancouver Lumber Co.* (1914), 41 D.L.R. 617 (C. de l'É.) [confirmée en appel à la Cour suprême du Canada, 4 décembre 1914] sont également citées à l'appui du principe invoqué dans l'affaire *McCarthy*. Dans le premier de ces arrêts, la Cour a statué qu'un ministre n'était pas habilité à lier la Couronne lorsque l'objet du présumé contrat (l'impression de certains documents) n'avait pas été autorisé par la Chambre qui avait déjà pris certaines mesures quant à cette question, mais sans aller jusqu'à autoriser l'impression. Dans l'arrêt *Vancouver Lumber* (confirmé ultérieurement par le Conseil privé (1919), 50 D.L.R. 6), il a été statué qu'un ministre n'était pas habilité à modifier un contrat conclu en vertu d'un décret en l'absence d'un autre décret l'autorisant à agir ainsi. La décision du Conseil privé dans *Mackay v. Attorney-General for British Columbia*, [1922] 1 A.C. 457 est au même effet. Dans cette affaire, le pouvoir de conclure un contrat avait été conféré par la loi au lieutenant-gouverneur en conseil ce qui a amené leurs seigneuries à conclure (aux pages 461 et 462) qu'en l'absence d'un décret ou d'une résolution du lieutenant-gouverneur en conseil, [TRADUCTION] «le simple consentement des ministres d'alors à la conclusion du contrat ne pouvait . . . en faire un contrat ayant force exécutoire . . . » Voir aussi l'arrêt *Province of Quebec v. Province of Ontario* (1909), 42 R.C.S. 161.

Il me semble que les décisions invoquées plus haut viennent appuyer le principe général voulant que lorsqu'une loi régleme le pouvoir de contracter, un contrat liant la Couronne ne peut exister que si les exigences de la loi sont remplies. La décision de la Cour de l'Échiquier du Canada dans *Livingston vs The King* (1919), 19 R.C.É. 321 ne semble pas d'une portée aussi restreinte; la Cour y a statué que la conclusion d'un contrat devant lier la Couronne pour un nombre déterminé d'années devait être autorisée par le gouverneur en conseil. Cette question n'a pas été examinée davantage dans cette espèce et on n'y a pas invoqué de

(Suite de la page précédente)

ministère. À mon avis, sauf les restrictions légales qui peuvent par ailleurs être imposées, un ministre a légalement le pouvoir de passer les contrats d'usage, relatifs à cette partie de l'activité du gouvernement fédéral qui est assignée à son ministère.

tion was, I think, well put by Rich J. in *State of New South Wales v. Bardolph* (1933-1934), 52 C.L.R. 455 (Aust. H.C.) (at page 496):

When the administration of particular functions of Government is regulated by statute and the regulation expressly or impliedly touches the power of contracting, all statutory conditions must be observed and the power no doubt is no wider than the statute contemplates.

This passage was cited with approval by Lord Wilberforce in *Cudgen Rutile (No. 2) Pty. Ltd. v. Chalk*, [1975] A.C. 520 (P.C.), at page 533.

In concluding that the Ministers in question had authority to contract on behalf of the Crown, the Trial Judge relied upon the *Verreault* case which he interpreted (at page 630) as rejecting as too restrictive "the proposition that Crown contracts can only be valid when authorized by Order in Council, or by a statute" and (at page 631) as applying the doctrine of "apparent or ostensible authority". Under ordinary principles of the law of agency ostensible authority requires a representation by the principal as to the extent of the agent's authority. (See e.g. *Attorney-General for Ceylon v. A. D. Silva*, [1953] A.C. 461 (P.C.), at page 479.)

The facts of the *Verreault* case were straight forward. On June 7, 1960 the Deputy Minister of Social Welfare for Quebec signed an agreement with the appellant for the construction of a home for the aged. On June 22 of that year a provincial general election was held as a result of which a new government took office. Two months later the appellant was ordered by the new government to stop work under the contract. The following month the contract was cancelled and the work put out to public tender. The appellant sued for loss of profit and for damages to reputation. He succeeded at trial but failed on appeal. The Quebec Court of Appeal held that under section 10 of *The Department of Social Welfare Act*, S.Q. 1958-59, c. 27, the Minister of Social Welfare on whose behalf the contract was signed lacked authority to enter a construction contract but had authority to enter one for the purchase of land. Section 10 of the statute reads:

décisions antérieures. À mon avis, le juge Rich a bien exposé le principe susmentionné dans *State of New South Wales v. Bardolph* (1933-1934), 52 C.L.R. 455 (Aust. H.C.) (à la page 496):

^a [TRADUCTION] Lorsque l'administration de fonctions particulières du gouvernement est réglementée par la loi et que cette réglementation vise expressément ou implicitement le pouvoir de contracter, toutes les conditions prévues par la loi doivent être remplies et il ne fait aucun doute que ce pouvoir n'a pas une portée plus large que celle qui était envisagée par la loi.

^b Ce passage a été cité et endossé par lord Wilberforce dans l'affaire *Cudgen Rutile (No. 2) Pty. Ltd. v. Chalk*, [1975] A.C. 520 (P.C.), à la page 533.

^c En concluant que les ministres en cause étaient habilités à contracter au nom de la Couronne, le juge de première instance s'est fondé sur l'arrêt *Verreault* qui, selon lui (à la page 630), avait rejeté comme trop restrictive «l'interprétation selon laquelle les contrats administratifs ne sont valides que si autorisés par un décret ou par la législation» et qui appliquait (à la page 631) la doctrine du «pouvoir . . . apparent et manifeste». Suivant les principes ordinaires du droit applicable au mandat, le pouvoir apparent exige que le commettant indique l'étendue du pouvoir de son mandataire. (Voir par exemple *Attorney-General for Ceylon v. A. D. Silva*, [1953] A.C. 461 (P.C.), à la page 479.)

^f Les faits de l'arrêt *Verreault* étaient simples. Le 7 juin 1960, le sous-ministre du Bien-être social du Québec a signé un contrat avec l'appelante pour la construction d'un foyer pour personnes âgées. Le 22 juin de la même année, des élections générales ont eu lieu dans la province et un nouveau gouvernement a été élu. Deux mois plus tard, le nouveau gouvernement ordonnait à l'appelante de cesser les travaux prévus au contrat. Le mois suivant, le contrat a été résilié et des soumissions publiques ont été demandées pour les travaux. L'appelante a intenté une action pour perte de profits et pour dommages à sa réputation. Elle a eu gain de cause en première instance mais a perdu en appel. La Cour d'appel du Québec a statué que, en vertu de l'article 10 de la *Loi constituant le département du bien-être social*, S.Q. 1958-59, chap. 27, le ministre du Bien-être social, au nom duquel le contrat avait été signé, n'était pas habilité à conclure un contrat de construction mais qu'il était autorisé à conclure un contrat pour l'achat de terrains. L'article 10 de la Loi porte:

10. The Lieutenant-Governor in Council may authorize the Minister of Social Welfare, upon such conditions as he determines, to organize schools and other institutions administered by the Department of Social Welfare.

He may also authorize him to acquire, by agreement or expropriation, lands or immovables necessary for such purposes.

It was also provided, in section 8 of the statute, that a contract did not bind the Department unless signed by the Minister or by the Deputy Minister.

As Pigeon J. put it (at page 46), the question in that case was "whether, in the absence of any statutory restriction a minister is capable of contracting in the name of the government." After quoting with approval the following statement of the law from Griffith and Street, *Principles of Administrative Law* (3rd. ed., 1963, at page 269):

... a contract made by an agent of the Crown acting within the scope of his ostensible authority is a valid contract by the Crown; in the absence of a Parliamentary appropriation either expressly or impliedly referable to the contract, it is unenforceable.

and, after noting that under section 9 of *The British North America Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]] (now the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1)) "executive authority is vested in the Queen", he answered the question on behalf of a unanimous Supreme Court (consisting of Laskin C.J., Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.), in this way (at page 47):*

Her Majesty is clearly a physical person, and I know of no principle on the basis of which the general rules of mandate, including those of apparent mandate, would not be applicable to her. In this respect the position of ministers and other officers of the government is fundamentally different from that of municipal employees. In our system municipalities are the creatures of statute, and the *ultra vires* doctrine must accordingly be applied in its full rigour.

With regard to certain earlier cases, the Supreme Court was of the view (at page 48) that "in most instances the opinion expressed on this point was merely given *obiter*, and not as the basis for the

10. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser, aux conditions qu'il détermine, le ministre du bien-être social à organiser des institutions du bien-être social administrées par le département du bien-être social.

Il peut aussi l'autoriser à acquérir, de gré à gré ou par expropriation, des terrains ou des immeubles nécessaires à ces fins.

L'article 8 de la Loi prévoyait aussi qu'un contrat ne liait pas le département à moins qu'il n'ait été signé par le ministre ou le sous-ministre.

Comme le juge Pigeon l'a dit (à la page 46), il s'agissait de déterminer dans cette affaire «si vraiment, en l'absence d'une législation restrictive, un ministre est incapable de contracter au nom du Gouvernement». Après avoir cité et endossé le principe de droit suivant tiré de l'ouvrage de Griffith et Street intitulé *Principles of Administrative Law* (3^e éd., 1963, à la page 269):

... Un contrat signé par un représentant du gouvernement agissant dans les limites de son mandat apparent est un contrat valide obligeant le gouvernement; en l'absence de crédits affectés expressément ou implicitement au contrat par le Parlement, le contrat n'est pas exécutoire.

et après avoir fait remarquer que suivant l'article 9 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5]] (aujourd'hui appelé la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5]] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1))], «le pouvoir exécutif est attribué à la Reine», il a répondu comme suit (à la page 47) à cette question au nom de tous les membres de la Cour suprême (c'est-à-dire le juge en chef Laskin et les juges Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré):*

Sa Majesté est évidemment une personne physique, et je cherche en vain le principe d'après lequel les règles générales du mandat, y compris celles du mandat apparent, ne lui seraient pas applicables. A cet égard, la situation des ministres et autres fonctionnaires du Gouvernement est fondamentalement différente de celle des fonctionnaires municipaux. Dans notre système, les municipalités sont des créatures de la loi, par conséquent, la doctrine de l'*ultra vires* doit recevoir sa pleine application.

En ce qui concerne certaines décisions antérieures, la Cour suprême estimait (à la page 48) que «dans presque tous les cas, l'opinion exprimée sur cette question est un simple *obiter* et non pas le fonde-

conclusion». Concerning the *Walsh Advertising* case in particular it was observed (at page 49):

... it must be noted that the judgment was rendered after the coming into force of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1952, c. 116. In this kind of code on the subject of government contracts, restrictive provisions were to be found which had to be applied, without it being really necessary to have resort to general principles. As counsel for the appellant pointed out at the hearing of the instant case, it was not until 1961 that the Québec Legislature enacted similar provisions (1960-61 (Qué.), c. 38).

In the result the Supreme Court concluded that the contract in question was binding and that the appellant was entitled to damages for its cancellation.

I am satisfied that by its decision in *Verreault* the Supreme Court of Canada meant to depart from what had been regarded as conventional legal wisdom, namely, that a minister of the Crown has no authority to bind the Crown in contract unless the authority to do so exists under a statute or an order in council. I understand that case to hold that by the general rules of mandate including those of apparent mandate a minister of the Crown as head of a government department has authority to bind the Crown in contract unless that authority is restricted by or pursuant to statute.¹⁷ In my view the subject-matter of the contract with which we are concerned fell within the general responsibilities of the ministers from whose departments the work with which it is concerned would emanate or was related. True, the letter was signed by only three ministers but, as the learned Trial Judge found (at page 625) the "Cabinet of the day had, on March 20, 1969, authorized the three Ministers to sign the letter of March 26". It seems to me that this action by the ministers constituted by each of them an exercise of his authority to the extent necessary even though the letter was signed by only three of his colleagues. The overall intention, it appears, was that the government fully intended to be bound.

¹⁷ The Crown as a non-statutory corporation sole has power to contract without the need for specific statutory authority, nevertheless, as was pointed out by the learned editors of *Chitty on Contracts* (25th ed., Vol. 1) (1983) para. 685, at pp. 369-370, this must be subject to any statute restricting that power or the scope of authority of individual ministers:

(Continued on next page)

ment de la conclusion». En particulier, elle a dit au sujet de l'affaire *Walsh Advertising* (à la page 49):

... il faut noter que la décision a été rendue sous le régime de la *Loi sur l'Administration financière* S.R.C. 1952, c. 116. Dans cette espèce de code sur le sujet, on trouve relativement aux contrats du Gouvernement des dispositions restrictives sur lesquelles il y avait lieu de s'appuyer sans qu'il soit vraiment nécessaire de recourir aux principes généraux. Comme l'a signalé l'avocat de l'appelante à l'audition, ce n'est qu'en 1961 que la Législature du Québec a décrété des dispositions analogues à celles de cette loi fédérale (1960-61 (Qué.), c. 38).

En fin de compte, la Cour suprême a conclu que le contrat en cause liait les parties et que l'appelante avait droit à des dommages-intérêts pour sa résiliation.

Je suis convaincu que dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Verreault*, la Cour suprême du Canada voulait déroger à ce qui était considéré comme la prudence juridique en matière de contrat, c'est-à-dire qu'un ministre de la Couronne n'est pas habilité à lier la Couronne par contrat à moins que le pouvoir d'agir ainsi ne soit prévu dans une loi ou un décret. Si je comprends bien, il est statué que, suivant les règles générales du mandat et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre de la Couronne est habilité, en sa qualité de chef d'un ministère, à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi¹⁷. À mon avis, l'objet du contrat qui nous préoccupe tombait sous le coup des responsabilités générales des ministres dont les ministères fournissaient ou constitueraient la source des travaux qui sont visés au contrat. Certes, seulement trois ministres ont signé la lettre mais, comme le juge de première instance a conclu (à la page 625), «Le Cabinet de l'époque avait, le 20 mars 1969, autorisé les trois Ministres à signer la lettre du 26 mars.» Il me semble qu'en agissant ainsi, chacun d'eux a exercé son pouvoir dans la mesure requise, même si la lettre n'a été signée que par trois de leurs collègues. Il appert que l'intention générale du gouvernement était de se lier par contrat.

¹⁷ En tant que société formée d'un seul membre et non constituée en vertu de la loi, la Couronne est habilitée à contracter sans que des dispositions législatives précises soient nécessaires à cet effet; néanmoins, comme l'ont souligné les auteurs de l'ouvrage *Chitty on Contracts* (25^e éd., vol. 1) (1983) par. 685 aux pp. 369 et 370, ce pouvoir reste assujéti à toute loi le limitant ou apportant des restrictions à l'étendue du pouvoir de chacun des ministres:

(Suite à la page suivante)

There remains a question whether in the present circumstances the authority of the ministers in signing or approving of the March 26, 1969 letter was somehow restricted by statute so as to make their actions non-binding upon the Crown. This calls for some consideration of the relevant legislation. By paragraph 3(d) of the *Aeronautics Act* the duty to "control and manage all aircraft and equipment necessary for the conduct of any of Her Majesty's services" was placed upon the Minister of Transport and, in any matter relating to defence, upon the Minister of National Defence. I can find nothing in this language restricting the authority of either of the ministers as head of his respective department. Nor do I find any such restriction in the relevant language of the *Department of Trade and Commerce Act*. In particular I do not read the provisions of section 5 thereof as limiting the general authority conferred by section 3. Those two sections read:

3. The Minister of Trade and Commerce shall be a member of the Queen's Privy Council for Canada, holds office during pleasure and has the management and direction of the Department of Trade and Commerce.

5. The duties and powers of the Minister of Trade and Commerce extend to the execution of laws enacted by the Parliament of Canada, and of orders of the Governor in Council, relating to such matters connected with the trade and commerce generally as are not by law assigned to any other department of the Government of Canada, as well as to the direction of all public bodies, officers and servants employed in the execution of such laws and orders.

(Continued from previous page)

As a non-statutory corporation sole the contracts of the Crown are not subject to the *ultra vires* doctrine. In certain cases the powers of individual ministers have been defined by statute or statutory instruments. . . . These may limit the capacity of the Crown itself (*Cugden Rutile (No. 2) Ltd. v. Chalk* [1975] A.C. 520), or the scope of authority possessed by Crown agents (Daintith 1979) 32 *Current Legal Problems* 41, 42-45; see post, § 695). Apart from such statutory restrictions, the Crown has the power to contract without the need for any specific statutory authority. It has been suggested that this may be the case only for contracts which are incidental to the ordinary and well-recognized functions of government (*New South Wales v. Bardolph* (1934) 52 C.L.R. 455, 474-496, 502-503, 508, 518) although there appears to be no reason in principle for this limitation (*Verreault & Fils Ltée v. Att.-Gen. for Quebec* (1975) 57 D.L.R. (3d) 403 (Sup. Ct. of Canada); Campbell (1970) 44 A.L.J. 14; Hogg, *Liability of the Crown* (1971), pp. 120-121; Turpin, *Government Contracts* (1972), p. 19).

Il reste à déterminer si, compte tenu des circonstances, la loi restreignait le pouvoir des ministres de signer ou d'approuver la lettre du 26 mars 1969 et faisait en sorte que leurs actes ne liaient pas la Couronne. Il faut pour ce faire examiner la législation pertinente. Suivant l'alinéa 3d) de la *Loi sur l'aéronautique*, il incombe au ministre des Transports et, dans les questions relatives à la défense, au ministre de la Défense nationale «de contrôler et d'administrer tous les aéronefs et tout l'équipement nécessaires à la direction des services de Sa Majesté». À mon avis, les termes de cet alinéa ne restreignent nullement le pouvoir des ministres en qualité de chef de leur ministère respectif. Je ne trouve non plus aucune restriction de ce genre dans le libellé de la *Loi sur le ministère du Commerce*. En particulier, je ne crois pas que les dispositions de l'article 5 de ladite Loi limitent le pouvoir général conféré par l'article 3. Ces articles prévoient:

3. Le ministre du Commerce est membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada; il occupe sa charge à titre amovible et a la direction et le contrôle du ministère du Commerce.

5. Les fonctions et attributions du ministre du Commerce s'étendent à la mise à exécution des lois du Parlement du Canada et des arrêtés du gouverneur en conseil, concernant les matières qui se rattachent au commerce et à l'industrie en général, et qui ne sont assignées par la loi à aucun autre ministère du gouvernement du Canada, ainsi qu'à la direction de tous corps publics, fonctionnaires et préposés employés à l'exécution de ces lois et arrêtés.

(Suite de la page précédente)

[TRADUCTION] Les contrats de la Couronne, en tant que société formée d'un seul membre et non constituée en vertu de la loi, ne sont pas visés par la doctrine de l'*ultra vires*. Dans certains cas, les pouvoirs de chacun des ministres ont été définis par la loi . . . ou par des documents à caractère législatif . . . Ceux-ci peuvent limiter le pouvoir de la Couronne elle-même (*Cugden Rutile (No. 2) Ltd. v. Chalk*, [1975] A.C. 520), ou l'étendue des pouvoirs des mandataires de la Couronne (Daintith (1979) 32 *Current Legal Problems* 41, 42 à 45; voir après § 695). Mises à part ces restrictions législatives, la Couronne est habilitée à contracter sans que des dispositions législatives précises soient nécessaires à cette fin. On a laissé entendre que ce pouvait être le cas seulement des contrats qui sont accessoires aux fonctions ordinaires et reconnues du gouvernement (*New South Wales v. Bardolph* (1934) 52 C.L.R. 455, 474 à 496, 502 et 503, 508, 518) même s'il semble que rien ne justifie en principe une telle restriction (*Verreault & Fils Ltée c. P. G. du Québec* (1975) 57 D.L.R. (3d) 403 (C.S. du Canada); Campbell (1970) 44 A.L.J. 14; Hogg, *Liability of the Crown* (1971), p. 120 et 121; Turpin, *Government Contracts* (1972), p. 19).

It is noteworthy here that the general authority of the Minister is not in any way limited by the provisions of section 5. Rather, as I read that section it is, as it states by use of the words "extend to", intended to extend the Minister's duties and powers to the matters mentioned therein rather than to limit them. As head of his Department the Minister held a general mandate of "management and direction".¹⁸

A review of the provisions of the *Defence Production Act* has not convinced me that it contained any restriction on the power of the responsible Minister to contract in the matter. The Minister was authorized, as section 15 made clear, to "repair, maintain or service defence supplies" and by section 1 thereof defence supplies included an aircraft. Paragraph 17(1)(d) [as am. by S.C. 1967-68, c. 27, s. 1] of the statute applied with respect to every contract entered into by the Minister on behalf of Her Majesty:

17. (1)

(d) no contract may be entered into by the Minister except in accordance with such regulations under the *Financial Administration Act* as apply to the contract.

¹⁸ While statutory language respecting the creation of government departments, the appointment of the minister and his general mandate is not uniform, (see sections 2 and 3 of the *Department of Trade and Commerce Act*, sections 3 and 9 of the *Defence Production Act*, and section 3 of the *Department of Supply and Services Act*, R.S.C. 1970, c. S-18 (that minister on April 1, 1969 becoming the responsible minister under the *Defence Production Act*, by virtue of section 103 of the *Government Organization Act*, 1969, S.C. 1968-69, c. 28), and section 3 of the *Department of Transport Act*, R.S.C. 1952, c. 79 (that minister being the responsible minister under the *Aeronautics Act*), it seems clear that the minister, appointed by commission under the Great Seal of Canada, presides over the department, holds office during pleasure and has the "management and direction" of the department. As a member of the Queen's Privy Council (see e.g. section 3 of the *Department of Trade and Commerce Act*), the minister takes an oath as such in which, *inter alia*, he swears "to serve Her Majesty truly and faithfully in the Place of Her Council in this Her Majesty's Dominion of Canada".

Il vaut la peine de souligner que les dispositions de l'article 5 ne limitent en aucune manière le pouvoir général du Ministre. Au contraire, il ressort à la lecture dudit article, où on emploie l'expression «s'étendent à», qu'il visait à étendre les fonctions et attributions dudit Ministre aux matières qui y étaient mentionnées plutôt qu'à les restreindre. En sa qualité de chef de son ministère, le Ministre avait un mandat général «de direction et de contrôle»¹⁸.

L'examen des dispositions de la *Loi sur la production de défense* ne m'a pas convaincu que cette dernière apportait des restrictions au pouvoir de contracter du ministre responsable de cette question. Comme l'article 15 l'indiquait clairement, le ministre était habilité à «réparer ou entretenir des approvisionnements de défense» et suivant l'article 1, un aéronef faisait partie des approvisionnements de défense. L'alinéa 17(1)d) [mod. par S.C. 1967-68, chap. 27, art. 1] de la loi s'appliquait à tout contrat conclu par le ministre au nom de Sa Majesté:

17. (1) ...

d) le Ministre ne peut conclure aucun contrat sauf en conformité des règlements établis sous le régime de la *Loi sur l'administration financière* qui s'appliquent au contrat.

¹⁸ Le libellé utilisé dans les dispositions législatives concernant la création des ministères du gouvernement, la nomination du Ministre et son mandat général n'est pas uniforme (voir les articles 2 et 3 de la *Loi sur le ministère du Commerce*, les articles 3 et 9 de la *Loi sur la production de défense* et l'article 3 de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*, S.R.C. 1970, chap. S-18 (portant que le 1^{er} avril 1969 ce Ministre devient suivant l'article 103 de la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1968-69, chap. 28, responsable de l'application de la *Loi sur la production de défense*) et l'article 3 de la *Loi sur le ministère des Transports*, S.R.C. 1952, chap. 79 (ce Ministre étant responsable de l'application de la *Loi sur l'aéronautique*); il semble néanmoins évident que le Ministre, nommé par commission sous le grand sceau du Canada, dirige le ministère, occupe sa charge à titre amovible et a la «gestion et la direction» du ministère. En tant que membre du Conseil privé de la Reine (voir par exemple l'article 3 de la *Loi sur le ministère du Commerce*), le Ministre prête un serment par lequel il s'engage notamment à «servir Sa Majesté avec loyauté et fidélité au sein de son Conseil en ce Dominion du Canada».

However, I do not read this restriction as relevant in view of the fact that, for our purposes, the regulations made under that statute applied only to a "service contract" as defined therein.¹⁹ The contract before us is not within that definition.

The contract letter of March 26, 1969 created legal commitments to "set-aside" repair and overhaul work and to employ "best efforts" to secure additional work. There remained the need, as these commitments were met, for individual service contracts to be made respecting the performance of this work from time to time over the lifetime of the contract. Nevertheless I do not see the existence of the *Government Contracts Regulations* as a barrier to implementing the intention of the parties and, indeed, in practice they appear not to have done so. I have no doubt that actual performance of the work referred to in the contract was subject to the requirements of those regulations and that the respondent must be taken to have known of their existence when the contract was entered into. However, it is abundantly clear, even though a breach of contract is alleged, that the appellant did in fact direct a significant quantity of work to the respondent in accordance with its commitments under the contract. We were not referred to evidence showing that any problem had arisen in this regard and that somehow the existence of those regulations had prevented the respondent from securing some such work. This may perhaps be explained by the fact that the *Government Contracts Regulations* themselves, as they pertain to "service contracts", contain a degree of flexibility that would have enabled the government through its ministers and, if necessary, the Treasury Board to direct the work referred to in the contract without the necessity for tenders or regard to

¹⁹ The regulations are the *Government Contracts Regulations*, SOR/64-390 as amended, made pursuant to section 39 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1952, c. 116. Sub-paragraph 2(1)(c)(iii) thereof defines the term as "a contract for the furnishing . . . of a service of any kind".

Je ne crois pas cependant que cette restriction soit applicable étant donné que, pour les fins qui nous intéressent, le règlement adopté en vertu de cette Loi s'appliquait seulement à un «marché de service» tel qu'il y est défini¹⁹. Le contrat dont nous sommes saisis n'est pas visé par cette définition.

Dans la lettre-contrat du 26 mars 1969, on s'est engagé à «réserver» des travaux de réparation et de révision et à s'employer «de son mieux» à obtenir du travail supplémentaire. Ces engagements étant respectés, il fallait conclure à l'occasion pendant la durée du contrat, des marchés de service individuels au sujet de l'exécution de ces travaux. Néanmoins, je ne considère pas que le *Règlement sur les marchés de l'État* constituait un obstacle empêchant les parties de donner suite à leur intention et il semble effectivement qu'il n'ait pas eu cet effet. Je ne doute pas que l'exécution réelle des travaux mentionnés dans le contrat était assujettie aux exigences contenues dans ce Règlement et qu'il faut tenir pour acquis que l'intimée devait connaître leur existence lorsque le contrat a été conclu. Il est cependant très clair, même si on allègue qu'il y a inexécution du contrat, que l'appelante a en fait fourni à l'intimée une quantité importante de travail conformément à ses engagements contenus au contrat. On ne nous a soumis aucune preuve montrant qu'un problème s'était présenté à cet égard ni que, d'une manière ou d'une autre, l'existence de ce Règlement a empêché l'intimée d'obtenir ce genre de travail. Cela s'explique peut-être par le fait que le *Règlement sur les marchés de l'État*, dans la mesure où il concerne les «marchés de services», revêt une certaine souplesse qui aurait permis au gouvernement, par l'intermédiaire de ses ministres, et si nécessaire, du Conseil du Trésor, de fournir le travail indiqué dans le contrat sans qu'il soit nécessaire de

¹⁹ Le règlement est celui intitulé *Règlement sur les marchés de l'État*, DORS/64-390 modifié, pris conformément à l'article 39 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1952, chap. 116. Le sous-alinéa 2(1)c)(iii) du Règlement définit cette expression comme «un marché pour la fourniture ou l'accomplissement d'un service de quelque genre que ce soit».

monetary limits.²⁰

I have concluded from my analysis of the circumstances of this case that the appellant is bound by the contract in question. In view of that conclusion I would refrain from discussing the respondent's alternative argument that it also had a good cause of action in tort based upon alleged negligent misstatement. This is particularly desirable in view of the fact that a case upon which the appellant relies for the proposition that no such cause of action exists, (*Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.)) was later reversed on appeal ((1983) NZLR 308 (C.A.)).

Was the Contract Breached?

The answer given to this question by the Judge below is that both with respect to "set-aside" work and to "best efforts" work, the contract had been breached. Only in the 1972-1973 fiscal year, he found, was the "set-aside" obligation met. He also found that in none of the years of the contract period except in the 1971-1972 fiscal year was the "best efforts" commitment fulfilled. In reaching these conclusions he showed a clear preference for the evidence of the respondent's witnesses particularly that of Mr. D. A. Race, Executive Vice-President of CAE Aircraft Ltd., whose credibility he obviously accepted for he described him in his reasons as "an excellent witness". Mr. Race had kept detailed memoranda of discussions and conversations with cabinet ministers and senior civil servants concerned with the matter. Of his evidence, touching upon the respondent's own efforts

²⁰ Thus by section 14 of those Regulations the appropriate minister, as "the contracting authority", was authorized to except from the tendering requirements thereof "such cases or classes of cases as the contracting authority considers the invitation of tenders not to be in the public interest" and limitation of a minister's authority to enter a service contract according to the amount payable thereunder as well as the need for tenders under certain circumstances, applied only where a minister acted "without the approval of the Treasury Board." No evidence was drawn to our attention establishing that the approval of the Treasury Board which it could give under section 6 of the Regulations (if, indeed, it was required) was not in fact given. Some evidence of Treasury Board approval in the matter may be found in the record of the trial. (See *Evidence*, p. 532, 11. 19-24; p. 2191, 11. 19-26; p. 2848, 11. 17-31; p. 3055, 11. 10-21).

faire des appels d'offres ou de tenir compte des limites d'ordre financier²⁰.

Je conclus de mon analyse des circonstances de l'espèce que l'appelante est liée par le contrat en question. Étant donné cette conclusion, je m'abstiendrai d'examiner l'argument subsidiaire avancé par l'intimée qui a prétendu qu'elle avait aussi une cause d'action en responsabilité fondée sur les affirmations fausses et négligentes qui auraient été faites. C'est mieux ainsi vu qu'une décision que l'appelante invoque à l'appui de la proposition voulant qu'une telle cause d'action n'existe pas (*Meates v Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.)) a été plus tard infirmée en appel ((1983) NZLR 308 (C.A.)).

Y a-t-il eu inexécution du contrat?

Le juge de première instance a répondu à cette question en disant que, tant en ce qui concerne le travail «réservé» qu'en ce qui concerne l'obligation de faire «de son mieux», le contrat a été inexécuté. Il a conclu que l'obligation de fournir du travail «réservé» n'a été respectée que pendant l'année financière 1972-1973. Il a également statué que, sauf pour l'année financière 1972-1973, l'obligation de faire «de son mieux» n'a pas été remplie au cours des années prévues au contrat. Pour en arriver à ces conclusions, il a montré une nette préférence pour les témoignages des témoins de l'intimée, et en particulier pour celui de M. D. A. Race, vice-président-directeur-général de CAE Aircraft Ltd., qu'il a manifestement cru puisqu'il l'a décrit dans ses motifs comme «un excellent témoin». M. Race a conservé des notes détaillées sur les discussions et les conversations qu'il a eues

²⁰ Ainsi, suivant l'article 14 dudit Règlement, le ministre compétent en tant qu'«autorité contractante» pouvait ne pas se conformer aux exigences concernant la sollicitation de soumissions «dans les cas ou catégories de cas où l'autorité contractante considère que la sollicitation de soumissions n'est pas d'intérêt public»; la restriction apportée au pouvoir d'un ministre de conclure un marché de service suivant le montant qui y était payable ainsi que la nécessité dans certaines circonstances de faire des appels d'offres, ne s'appliquait que lorsqu'un ministre agissait «sans l'agrément du Conseil du Trésor». On ne nous a soumis aucune preuve montrant que l'approbation que le Conseil du Trésor pouvait donner en vertu de l'article 6 du Règlement (si elle était en fait requise) n'a pas été donnée. On peut trouver certains éléments de preuve concernant l'approbation du Conseil du Trésor dans le dossier du procès (Voir la preuve, p. 532, lignes 19 à 24; p. 2191, lignes 19 à 26; p. 2848, lignes 17 à 31; p. 3055, lignes 10 à 21).

to secure work from the government and of profits lost due to the breach, he wrote at pages 30-31 of the unreported portion of his reasons for judgment:

I accept his evidence as to his constant endeavors in pressing the defendant, through ministers and their subordinates, to provide work to make up the 700,000 hours; his suggestions and plans as to work that could have been allotted to Aircraft. I accept as well, his evidence, and that of L. H. Prokop, as to the calculation of the plaintiffs' loss of profits

During the early part of the contract period the respondent actually enjoyed considerable growth in the level of work at the Winnipeg base. But with the loss of two valuable contracts, this was short-lived. A contract for repair and overhaul of a number of United States military aircraft called the "T-39" had been secured by Northwest Industries Ltd. from the prime contractor, Canadian Commercial Corporation, in 1969 and it was later turned over to CAE Aircraft Ltd. It was cancelled effective as at the end of 1971. Its cancellation, in the view of the learned Trial Judge, dealt a "severe blow to the fortunes" of the respondent. Coupled with it was the phasing out of the repair and overhaul work on Air Canada's fleet of Viscount aircraft at the end of the 1970-1971 fiscal year. The Judge below was satisfied with the steps taken by the respondent to counteract these setbacks for, at page 33 of the unreported portion of his reasons for judgment, he stated:

Following these setbacks, Aircraft, through Race and Reekie, put continuous pressure on the defendant and various departments of government. Race dealt with Ministers and other officials endeavouring to obtain work commitments in respect of the March 26, 1969 agreement. A great deal of evidence, documentary and oral, in respect of those matters, was adduced on behalf of the plaintiffs.

That evidence can be summarized quite briefly. Aside from what might be termed token commitments, there was no significant direction of work to Aircraft to meet the undertakings given.

It seems unnecessary to discuss in detail the evidence upon which the learned Trial Judge relied in concluding that the contract had been breached. It was agreed that certain work programmes had met the "set-aside" obligations under the contract. The appellant claims that other programmes

à ce sujet avec les ministres du Cabinet et les hauts fonctionnaires du gouvernement. Le juge a écrit aux pages 28 et 29 de la partie non publiée de ses motifs de jugement au sujet du témoignage de celui-ci concernant les efforts faits par l'intimée pour obtenir du travail du gouvernement et le manque à gagner dû à l'inexécution du contrat:

. . . je le crois quand il affirme avoir constamment pressé la défenderesse, ou plutôt ses ministres et leurs subordonnés, de lui fournir du travail de façon à atteindre les 700,000 heures, et quand il dit avoir suggéré et présenté des plans de travaux à confier à l'Aircraft. Je le crois aussi, ainsi que M. L. H. Prokop, au sujet du calcul du manque à gagner des demandresses . . .

Pendant la première partie de la durée du contrat, la charge de travail de l'intimée à la base de Winnipeg a connu une croissance considérable. Mais ce fut de courte durée en raison de la perte de deux contrats importants. En 1969, Northwest Industries Ltd. s'est vu adjudger par un entrepreneur principal, Canadian Commercial Corporation, un contrat de révision et de réparation d'un certain nombre d'appareils militaires américains appelés «T-39»; le contrat a par la suite été transféré à CAE Aircraft Ltd. Il a été résilié à compter de la fin de 1971. Selon le juge de première instance, la résiliation du contrat «fut un coup dur» pour l'intimée. S'ajouta à cela, à la fin de l'année financière 1970-1971, la réduction progressive des travaux de réparation et de révision de la flotte d'appareils Viscount d'Air Canada. Le juge de première instance était satisfait des mesures prises par l'intimée pour réagir à ces revers car, aux pages 30 et 31 de la partie non publiée de ses motifs de jugement, il dit:

À la suite de ces revers, l'Aircraft, en les personnes de Race et de Reekie, exerça une pression continue sur la défenderesse et les divers ministères du gouvernement. Race s'adressa à des ministres et à d'autres hauts fonctionnaires pour obtenir le respect des engagements de fourniture de travail prévus par la convention du 26 mars 1969. On a administré au nom des demandresses une preuve fort importante, littérale et testimoniale, à ce sujet.

Cette preuve peut être résumée en peu de mots. À part ce qu'on pourrait qualifier d'engagements symboliques, nul travail important n'a été confié à l'Aircraft en exécution des engagements souscrits.

Il semble inutile d'examiner en détail la preuve sur laquelle le juge de première instance s'est fondé pour conclure à l'inexécution du contrat. On a admis que certains des programmes de travail satisfaisaient aux obligations de fournir du travail «réservé» comme le prévoyait le contrat. L'appe-

should have been so treated but the Trial Judge disagreed. Nor would he agree that several programmes had met the "best efforts" commitment. On the other hand, it was his view that the individual programmes contained in a workload proposal (Ex. P-150(19) dated April 23, 1971) prepared by the Director of the Aerospace Branch, Department of Supply and Services shortly after it became known that the T-39 work programme would be cancelled, would have constituted "best efforts" work had they been made available to the respondent. In my view as there was ample evidence to support his findings I propose not to disturb them and would agree with the overall conclusion he reached.

It was also the opinion of the Trial Judge that failure of the appellant to fulfil its commitments of March 26, 1969 was influenced by a view that they were not legally binding. Some support for that opinion may be found in evidence of reaction from within the Department of Supply and Services to a proposal by CAE Aircraft Ltd. to establish a jet aircraft maintenance centre at Winnipeg. In a memorandum dated November 29, 1973 from the Director of the Aerospace Branch to another official of that Branch it was stated that the proposal was "in conflict with the present departmental position" which was "to phase out this company and meet the Government's commitment to Winnipeg by redirection of Government workload throughout the Winnipeg A/S industry". At all events, the Trial Judge clearly regarded the treatment by the government of an attempt by CAE Aircraft Ltd. to secure repair and overhaul work of the Department of National Defence's fleet of Boeing 707s as particularly telling. During the contract period this work became available to be done in the private sector. CAE Aircraft Ltd. had received an oral promise of it from the responsible cabinet minister as well as confirmation from a cabinet colleague. The Trial Judge found that the company had relied heavily on the promise as it was a key in its plan to establish a jet aircraft maintenance centre at Winnipeg. In the fall of 1974 both the Department of Supply and Services and the Treasury Board approved the company for

lante soutient que d'autres programmes auraient dû être considérés de la même manière, mais le juge de première instance a indiqué son désaccord à ce sujet. Il n'a pas voulu admettre non plus que plusieurs programmes satisfaisaient à l'obligation de faire «de son mieux». Par contre, il était d'avis que les programmes individuels contenus dans un projet de charge de travail (pièce P-150(19), en date du 23 avril 1971) préparé par le directeur de la Direction de l'aéronautique et de l'espace du ministère des Approvisionnements et Services peu de temps après qu'on eut appris que le programme de travail des T-39 serait annulé, auraient constitué une exécution de l'obligation de faire «de son mieux» s'ils avaient été offerts à l'intimée. Étant donné que de nombreux éléments de preuve étayaient ses conclusions, je n'entends pas les modifier et je souscris à la conclusion générale à laquelle il est arrivé.

Le juge de première instance était également d'avis que l'appelante a été amenée à ne pas remplir les engagements pris le 26 mars 1969 parce qu'elle croyait que ceux-ci n'avaient pas force obligatoire. Cette opinion se fonde dans une certaine mesure sur la preuve concernant la réaction du ministère des Approvisionnements et Services au projet de CAE Aircraft Ltd. d'établir un centre d'entretien pour appareils à réaction à Winnipeg. Un mémoire daté du 29 novembre 1973 et adressé par le directeur de la Direction de l'aéronautique et de l'espace à un autre fonctionnaire de cette direction portait que le projet était [TRADUCTION] «incompatible avec la position actuelle du ministère» qui était [TRADUCTION] «d'abandonner progressivement cette compagnie et de respecter l'engagement du gouvernement face à Winnipeg en réaffectant la charge de travail provenant du gouvernement à l'industrie aéronautique et aérospatiale à Winnipeg». De toute façon, il est clair que le juge de première instance a considéré particulièrement révélateur la manière dont le gouvernement a accueilli la tentative de CAE Aircraft Ltd. d'obtenir les travaux de réparation et de révision de la flotte d'appareils Boeing 707 du ministère de la Défense nationale. Pendant la durée du contrat, ces travaux devaient être confiés à l'entreprise privée. CAE Aircraft Ltd. avait reçu de la part du ministre responsable la promesse orale qu'elle obtiendrait ces travaux et cette promesse avait été confirmée par un collègue membre

the work but that approval was soon afterward reversed and the work was awarded to a competitor, Transair. The Trial Judge commented on this turn of events at pages 42-43 of the unreported portion of his reasons for judgment:

The decision understandably appalled Aircraft, as well as Race and Reekie. Reekie met with Mr. Goyer, then the Minister of Supply and Services, on December 23, 1974. The Deputy Minister of the Department was present as well. Goyer told Reekie of the decision to award the 707 work to Transair. Reekie bluntly took the position this seemed against the commitments in the March 26, 1969, letter. Goyer told Reekie that as far as he (Goyer) was concerned, there were no obligations to Aircraft under the March letter; it was not worth anything; he had no intention of doing anything in respect of it.

Reekie told Goyer the Company had no choice but to take legal action. Goyer's reply was, according to Reekie:

Mr. Goyer then informed me that—he told me that wouldn't be very wise, that if our company took legal action against the government on this March 26th, 1969 letter that he would destroy me and destroy my company. Those are his words.

Q. And what did you say to Mr. Goyer?

A. My words to Mr. Goyer were that he should do whatever he felt he need (*sic*) to do because we certainly intended to do what we needed to do and with that, I got up and left the office.

And at page 44 he continued:

Race's evidence continued:

MR. D.G. HILL:

Q. In addition to those contracts, what further did you discuss with Mr. Goyer?

A. Well, Mr. Goyer very explicitly (*sic*) stated to me that, to use his words, if I would choose to "tear up the bloody letter" he felt that perhaps this might improve relations between the Federal Government and CAE and, in particular, between D.S.S and CAE.

The "bloody letter" was the letter of March 26, 1969.

The above evidence indicates the then Minister of Supply and Services viewed the 1969 letter as not binding. His actions indicate anything but "best efforts" from his department of government.

du cabinet. Le juge de première instance a conclu que la compagnie avait accordé une grande importance à cette promesse car celle-ci constituait la pierre d'assise de son projet d'établissement d'un centre d'entretien pour appareils à réaction à Winnipeg. À l'automne 1974, le ministère des Approvisionnements et Services et le Conseil du Trésor ont tous deux donné leur approbation pour que la compagnie obtienne les travaux, mais cette décision a été renversée peu après et les travaux ont été accordés à une compagnie concurrente, la Transair. Aux pages 40 et 41 de la partie non publiée de ses motifs de jugement, le juge de première instance a fait les commentaires suivants sur la tournure des événements:

La décision, on le comprendra, consterna l'Aircraft ainsi que Race et Reekie. Reekie rencontra le ministre des Approvisionnements et Services, M. Goyer, le 23 décembre 1974. Le sous-ministre était aussi présent. Goyer informa Reekie de la décision de confier l'entretien des 707 à la Transair. Reekie prétendit sans ambages que c'était contraire aux engagements souscrits dans la lettre du 26 mars 1969. Goyer répondit à Reekie qu'en ce qui le concernait (lui, Goyer), aucune obligation n'avait été contractée envers l'Aircraft en vertu de la lettre de mars, laquelle d'ailleurs ne valait rien et qu'il n'avait nullement l'intention de faire quoi que ce soit à son égard.

Reekie répliqua à Goyer que cela ne laissait à la compagnie d'autre choix que d'ester. D'après Reekie, voici quelle fut la réponse de Goyer:

[TRADUCTION] M. Goyer m'a alors informé que—il m'a dit qu'il serait fort peu sage de la part de notre compagnie d'agir en justice contre le gouvernement sur le fondement de la lettre du 26 mars 1969; il me détruirait alors, moi et ma compagnie. Ce sont ses termes mêmes.

Q. Et qu'avez-vous répondu à M. Goyer?

R. J'ai dit à M. Goyer qu'il pouvait faire ce qu'il voulait quant à lui; quant à nous, nous savions ce qu'il nous restait à faire, et là-dessus je me suis levé et je suis sorti.

Et il a ajouté à la page 44:

Race a poursuivi:

[TRADUCTION] M. D.G. HILL:

Q. Outre ces contrats, qu'avez-vous discuté de plus avec M. Goyer?

R. Et bien, M. Goyer, fort explicitement, m'a dit, pour reprendre ses mots, que si je choisisais de «déchirer la maudite lettre» cela ne pourrait qu'améliorer les relations entre le gouvernement fédéral et la CAE et en particulier entre le M.A.S. et la CAE.

La «maudite lettre», c'est la lettre du 26 mars 1969.

Cette preuve montre que le ministre des Approvisionnements et Services de l'époque ne considérait pas la lettre de 1969 comme un contrat. Ses gestes démontrent tout ce que l'on voudra, sauf que son ministère s'est employé à faire «de son mieux».

A review of the matter leads me to agree with the opinion of the Trial Judge that the contract was breached by the appellant. That being so, it becomes necessary to address the various contentions and cross-contentions urged by the parties that the damages awarded were assessed either at too high or too low a level. This also requires consideration of the appellant's contention that damages for loss of capital ought not to have been allowed in any event.

Damages

The respondent claimed damages of \$2,520,000 for loss of profits and \$3,400,000 for loss of capital. The Trial Judge assessed the damages for loss of profits at \$1,900,000 and for loss of capital at \$2,400,000. In doing so he thought the claims for loss of profit as well as for loss of capital should be reduced, the first by approximately one-quarter and the other by approximately one-third. Otherwise the respondent's evidence was accepted. The appellant argues that the claim for loss of capital is not recoverable as being too remote and uncertain. Both sides led opinion evidence touching upon the calculation of the damages claimed under that head. The appellant asserts, in any event, that the awards are excessive having regard to the evidence. The respondent claims that the reductions made by the learned Trial Judge in the damages otherwise calculated should be restored.

It is not, of course, for this Court sitting in appeal to assess the damages, for to do so would be to remove the function from the hands of the Trial Judge where it properly belongs. It has been stated many times over that an appellate court ought not to reverse a finding of a Trial Judge as to the amount of damages merely because it thinks that, had it tried the case in the first instance, it would have awarded a lesser or greater sum. In order to justify reversing a Trial Judge on his assessment of damages it must be demonstrated that he acted on a wrong principle. (See e.g. *Guerin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335; (1985), 55 N.R. 161, *per* Dickson J. at pages 390-391 S.C.R.; 178 N.R.; and *per* Wilson J. at page 364 S.C.R.; 191 N.R.; *Nance v. British Columbia Electric Ry.*

L'examen de l'affaire m'amène à souscrire à l'opinion du juge de première instance voulant que l'appelante n'ait pas exécuté le contrat. C'est pourquoi il devient nécessaire de me pencher sur les divers arguments et contre-arguments avancés par les parties, et portant que les dommages-intérêts accordés étaient soit trop élevés soit trop bas. Il faut aussi examiner la prétention de l'appelante voulant que, de toute façon, il n'y avait pas lieu d'accorder des dommages-intérêts pour la perte de capital.

Les dommages-intérêts

L'intimée a réclamé des dommages-intérêts au montant de 2 520 000 \$ pour le manque à gagner et de 3 400 000 \$ pour la perte de capital. Le juge de première instance a évalué les dommages-intérêts à 1 900 000 \$ pour le manque à gagner et à 2 400 000 \$ pour la perte de capital. Il a agi ainsi parce qu'il estimait que la réclamation pour le manque à gagner ainsi que celle pour la perte de capital devaient être réduites, la première d'environ un quart et la seconde, d'environ un tiers. Il a admis par ailleurs les autres éléments de preuve présentés par l'intimée. L'appelante allègue que la créance pour perte de capital n'est pas recouvrable parce qu'elle est trop indirecte et incertaine. Les deux parties ont présenté des témoignages d'opinion au sujet du calcul des dommages-intérêts réclamés sous cette rubrique. L'appelante soutient de toute façon que les sommes accordées étaient excessives compte tenu de la preuve. L'intimée prétend que les dommages-intérêts réduits par le juge de première instance devraient être rétablis.

Il n'appartient évidemment pas à cette Cour siégeant en appel d'évaluer les dommages-intérêts car si elle agissait ainsi, elle enlèverait au juge de première instance cette fonction qui lui revient de plein droit. Il a déjà été statué à plusieurs reprises qu'une cour d'appel ne devrait pas infirmer la décision d'un juge de première instance quant au montant des dommages-intérêts pour la simple raison qu'elle estime que, si elle avait été saisie de l'affaire en première instance, elle aurait accordé une somme inférieure ou supérieure. Pour que la cour soit justifiée d'infirmer la décision du juge de première instance quant à son évaluation des dommages-intérêts, il faut démontrer qu'il s'est fondé sur un principe erroné. (Voir par exemple *Guerin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S.

Co. Ltd., [1951] A.C. 601 (P.C.), at page 613; *Flint v. Lovell*, [1935] 1 K.B. 354 (C.A.), per Greer L.J. at page 360.)

With these principles in mind I wish now to address the contentions that the damages claimed, under both heads, were allowed in too little or too great a sum and also that the claim for loss of capital ought not to have been allowed at all.

(a) Loss of Profits

I have not been persuaded that the Trial Judge erred in principle in assessing these damages. Nor am I persuaded that he so erred in reducing the damages awarded. He was careful to explain the reasons which led him to reduce them and the fact that, due to the absence of evidence, it may have been difficult to accurately calculate the reduction is not a reason for rejecting it as having been made in error. It was his view that the damages could not, or ought not, to "be assessed on a purely mathematical basis". Despite the difficulty, the respondent was entitled "to be placed, as far as money could do it, in as good a position as if the contract had been performed" (per Viscount Haldane L.C. in *British Westinghouse Electric and Manufacturing Company v. Underground Electric Railways Company of London*, [1912] A.C. 673 (H.L.), at page 689, as quoted by Spence J. in *Penvidic Contracting Co. Ltd. v. International Nickel Co. of Canada Ltd.*, [1976] 1 S.C.R. 267, at page 278). It is my view that the observations of Davies J. in *Wood v. Grand Valley Railway Co. et al.* (1915), 51 S.C.R. 283, at page 289, commenting on the case of *Chaplin v. Hicks*, [1911] 2 K.B. 786 (C.A.), are applicable here as well:

It was clearly impossible under the facts of that case to estimate with anything approaching to mathematical accuracy the damages sustained by the plaintiffs, but it seems to me to be clearly laid down there by the learned judges that such an impossibility cannot "relieve the wrongdoer of the necessity of paying damages for his breach of contract" and that on the other hand the tribunal to estimate them whether jury or judge must under such circumstances do "the best it can" and its

335; (1985), 55 N.R. 161, le juge Dickson aux pages 390 et 391 R.C.S.; 178 N.R.; et le juge Wilson à la page 364 R.C.S.; 191 N.R.; *Nance v. British Columbia Electric Ry. Co. Ltd.*, [1951] A.C. 601 (P.C.), à la page 613; *Flint v. Lovell*, [1935] 1 K.B. 354 (C.A.) le lord juge Greer à la page 360.)

Gardant ces principes à l'esprit, je vais maintenant examiner les prétentions portant que les dommages-intérêts accordés sous ces deux rubriques étaient trop bas ou trop élevés, et que la réclamation concernant la perte de capital n'aurait pas dû être accueillie.

a) Manque à gagner

On ne m'a pas convaincu que le juge de première instance a commis une erreur de principe en évaluant les dommages-intérêts ou en réduisant le montant des dommages-intérêts accordés. Il a pris soin d'expliquer les motifs qui l'avaient amené à les réduire et le fait que, vu l'absence d'éléments de preuve, il pouvait être difficile de calculer précisément la diminution ne constitue pas une raison de rejeter celle-ci parce qu'elle aurait été erronée. Il était d'avis que les dommages-intérêts ne pouvaient et ne devaient pas «être évalués sur une base purement mathématique.» Malgré cette difficulté, l'intimée avait le droit [TRADUCTION] «[d'être remise] dans une situation aussi avantageuse, pour autant que cela puisse se faire par l'allocation d'une somme d'argent, que si le contrat avait été exécuté» (le vicomte Haldane L.C., dans *British Westinghouse Electric and Manufacturing Company v. Underground Electric Railways Company of London*, [1912] A.C. 673 (H.L.), à la page 689, cité par le juge Spence dans *Penvidic Contracting Co. Ltd. c. International Nickel Co. of Canada Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 267, à la page 278). À mon avis, les remarques du juge Davies dans l'arrêt *Wood v. Grand Valley Railway Co. et al.* (1915), 51 R.C.S. 283, à la page 289, au sujet de l'affaire *Chaplin v. Hicks*, [1911] 2 K.B. 786 (C.A.), s'appliquent aussi en l'espèce:

[TRADUCTION] À la lumière des faits de cette cause, c'était vraiment impossible d'évaluer avec grande précision le préjudice subi par la demanderesse, mais il me semble que les savants juges ont clairement établi qu'une telle impossibilité ne «décharge pas pour autant l'auteur du préjudice de l'obligation de payer des dommages pour la rupture du contrat» et que d'autre part, le tribunal doit évaluer le préjudice même si, en pareilles circonstances, le jury ou le juge doit «agir au mieux»,

conclusion will not be set aside even if the amount of the verdict is a matter of guess work.

Those observations were unanimously adopted by the Supreme Court of Canada in the *Penvidic* case, at page 279.

I would therefore dismiss the appeal as well as the cross-appeal on this aspect of the case.

(b) Loss of Capital

The attacks on the award of damages made under this head were threefold. It was asserted by the appellant that an error was made in calculating the amount of these damages. Secondly, the respondent submits that the Trial Judge erred in reducing the damages otherwise calculated to the amount allowed. Finally, the appellant takes the position that no damages of the nature claimed under this head ought to have been allowed in any event. In view of the conclusion I am about to state on the third point of attack it becomes unnecessary to consider the other two points.

The third point was argued at some length and requires consideration. The appellant argues that the claim is too remote and uncertain to be compensated for in damages for breach of contract. The classic statement of the principles governing recovery of damages flowing from a breach of contract is found in the judgment of the Court of Exchequer in *Hadley v. Baxendale* (1854), 9 Ex. 341; 156 E.R. 145 where Baron Alderson stated (at pages 354-355 Ex.; 151 E.R.):

Now we think the proper rule in such a case as the present is this:—Where two parties have made a contract which one of them has broken, the damages which the other party ought to receive in respect of such breach of contract should be such as may fairly and reasonably be considered either arising naturally, i.e., according to the usual course of things, from such breach of contract itself, or such as may reasonably be supposed to have been in the contemplation of both parties, at the time they made the contract, as the probable result of the breach of it. Now, if the special circumstances under which the contract was actually made were communicated by the plaintiffs to the defendants, and thus known to both parties, the damages resulting from the breach of such a contract, which they would reasonably contemplate, would be the amount of injury which would ordinarily follow from a breach of contract under these special circumstances so known and communicated. But, on the other hand, if these special circumstances were wholly unknown to the party breaking the contract, he, at the

et sa conclusion ne sera pas infirmée même si le montant accordé n'est en fait que le fruit de conjectures.

Ces remarques ont été adoptées à l'unanimité par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Penvidic* à la page 279.

Je rejetterais par conséquent l'appel ainsi que l'appel incident sur cet aspect de l'affaire.

b) Perte de capital

Trois motifs ont été invoqués pour contester le montant des dommages-intérêts accordés sous cette rubrique. L'appelante soutient d'abord qu'une erreur a été commise dans le calcul du montant desdits dommages-intérêts. Ensuite, l'intimée prétend que le juge de première instance a commis une erreur en réduisant le montant des dommages-intérêts qui avaient été calculés d'une manière différente. Enfin, l'appelante fait valoir que de toute façon il n'y avait pas lieu d'accorder des dommages-intérêts de la nature de ceux réclamés sous cette rubrique. Étant donné ma conclusion concernant le troisième point de contestation, il devient inutile d'examiner les deux autres.

Ce troisième point a été débattu longuement et mérite qu'on s'y arrête. L'appelante allègue que la réclamation est trop indirecte et indéterminée pour qu'il soit possible d'accorder des dommages-intérêts pour inexécution de contrat. L'exposé classique des principes régissant le recouvrement de dommages-intérêts découlant de l'inexécution de contrat se trouve dans le jugement de la Cour de l'Échiquier *Hadley v. Baxendale* (1854), 9 Ex. 341; 156 E.R. 145 où le baron Alderson a dit (aux pages 354 et 355 Ex.; 151 E.R.):

[TRADUCTION] Nous croyons que la règle équitable dans un cas tel que celui en cause est la suivante: Lorsque deux parties ont passé un contrat que l'une d'elle a rompu, la réparation que l'autre partie doit recevoir pour cette rupture doit être celle qu'on peut considérer justement et raisonnablement soit comme celle qui découle naturellement, c'est-à-dire selon le cours normal des choses, de cette rupture du contrat, soit comme celle que les deux parties pouvaient raisonnablement et probablement envisager, lors de la passation du contrat, comme conséquence probable de sa rupture. Cependant, si les demandeurs avaient porté à la connaissance des défendeurs les circonstances spéciales dans lesquelles le contrat avait été conclu et qu'elles aient été connues des deux parties, les dommages-intérêts exigibles par suite de la rupture du contrat et envisagés par les deux parties seraient donc directement fondés sur le préjudice découlant normalement d'une rupture de contrat dans les circonstances particulières telles qu'elles étaient connues et avaient été révélées. Mais d'un autre côté, si ces circonstances spéciales

most, could only be supposed to have had in his contemplation the amount of injury which would arise generally, and in the great multitude of cases not affected by any special circumstances, from such a breach of contract. For, had the special circumstances been known, the parties might have specially provided for the breach of contract by special terms as to the damages in that case; and of this advantage it would be very unjust to deprive them. Now the above principles are those by which we think the jury ought to be guided in estimating the damages arising out of any breach of contract.

That rule has been applied and re-applied on numerous occasions in Canada. It was restated by the English Court of Appeal in *Victoria Laundry (Windsor), Ld. v. Newman Industries Ld., Coulson & Co., Ld. (Third Parties)*, [1949] 2 K.B. 528 which in turn was qualified by the House of Lords in *Czarnikow (C.) Ltd. v. Koufos*, [1969] 1 A.C. 350. In the latter case a majority of the Lawlords generally supported the sixth proposition (relied on by the respondent) propounded by Asquith L.J. in the *Victoria Laundry* case (at page 540):

(6.) Nor, finally, to make a particular loss recoverable, need it be proved that upon a given state of knowledge the defendant could, as a reasonable man, foresee that a breach must necessarily result in that loss. It is enough if he could foresee it was likely so to result. It is indeed enough . . . if the loss (or some factor without which it would not have occurred) is a "serious possibility" or a "real danger." For short, we have used the word "liable" to result.

The appellant says that the claim for loss of capital falls outside these principles and should have been rejected at trial. In this, particular reliance was placed upon the case of *Freedhoff v. Pomalift Industries Ltd. et al.*, [1971] 2 O.R. 773 (C.A.). In that case the plaintiff sought to recover a claim for loss of property arising from the breach of a contract for the sale and installation of a ski-tow. The Trial Judge agreed that a fundamental breach of the contract had occurred and that the claim for loss of property as well as for other losses were recoverable. However, the Court of Appeal decided that the damages for loss of property were too remote to be recoverable in the circumstances of the transaction.

I do not find it necessary to express an opinion on whether the claim for loss of capital is recoverable under the principles of remoteness referred to above. The respondent's valuation evidence came

étaient totalement inconnues de la partie qui rompt le contrat, tout au plus pourrait-on considérer qu'elle avait en vue le préjudice qui découlerait généralement et dans la majorité des cas, abstraction faite de toutes circonstances particulières, à la suite d'une rupture de contrat. Car, si les circonstances particulières avaient été connues, on peut supposer que les parties auraient stipulé des clauses spéciales quant aux dommages-intérêts exigibles en cas de rupture de contrat; et il serait très injuste de les priver de cet avantage. Voilà les principes que les jurés devraient suivre lorsqu'il s'agit d'estimer les dommages résultant d'une rupture de contrat.

Cette règle a été appliquée en de nombreuses occasions au Canada. Elle a été reformulée par la Cour d'appel d'Angleterre dans *Victoria Laundry (Windsor), Ld. v. Newman Industries Ld., Coulson & Co., Ld. (Third Parties)*, [1949] 2 K.B. 528, formulation qui à son tour a fait l'objet de réserves par la Chambre des lords dans *Czarnikow (C.) Ltd. v. Koufos*, [1969] 1 A.C. 350. Dans cette dernière affaire, la majorité des lords a de manière générale appuyé la sixième proposition (invoquée par l'intimée) avancée par lord juge Asquith dans l'affaire *Victoria Laundry* (à la page 540):

(6.) Enfin, pour qu'une perte particulière puisse être indemnisée, il n'est pas non plus nécessaire de prouver que, d'après certains renseignements donnés, le défendeur pouvait, agissant en homme raisonnable, prévoir qu'une rupture entraînerait nécessairement cette perte. Il suffit qu'il puisse prévoir qu'elle pouvait vraisemblablement en découler. Il suffit en fait . . . que la perte (ou quelque facteur l'ayant provoquée) constitue une «possibilité sérieuse» ou «un danger réel». Pour être bref, nous avons utilisé le terme «susceptible» d'en découler.

L'appelante affirme que la réclamation pour perte de capital ne tombe pas sous le coup de ces principes et aurait dû être rejetée à l'instruction. Elle invoque en particulier l'affaire *Freedhoff v. Pomalift Industries Ltd. et al.*, [1971] 2 O.R. 773 (C.A.). Dans cette affaire, le demandeur cherchait à obtenir une indemnité pour la perte matérielle résultant de l'inexécution d'un contrat de vente et d'installation d'un remonte-pente. Le juge de première instance a admis qu'il y avait eu inexécution du contrat et qu'une indemnité pour perte matérielle ainsi que pour d'autres pertes pouvait être accordée. La Cour d'appel a toutefois statué que, compte tenu des circonstances de l'opération, les dommages résultant de la perte matérielle étaient trop indirects pour qu'une indemnité soit accordée.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que je me prononce sur la question de savoir si, en vertu des principes concernant le caractère indirect susmentionnés, une indemnité peut être accordée pour la

from an expert, one Kent, and it is clear that the Trial Judge accepted his evidence in preference to that of the appellant's expert. It was to the effect that had the contract been performed the maximum going concern value of CAE Aircraft Ltd. as of March 31, 1976 (being also the end of the contract period) would have been \$3,600,000 whereas it had an actual going concern value as of that date of \$200,000, resulting in a capital loss of \$3,400,000. The Trial Judge concluded at page 56 of the unreported portion of his reasons for judgment that while "Kent's methods and basic assumptions are correct" it was necessary for the reasons he gave to reduce the damages for loss of capital to \$2,400,000.

With respect, it seems to me that there is force to the appellant's argument that the determination that damages for loss of capital are recoverable here involved an error in principle on the part of the learned Trial Judge. The error, I think, lay in the quality of the proof tendered as going to support certain underlying assumptions made by Mr. Kent in expressing his opinion. These assumptions, to which his opinion was expressly made subject, are set out in Ex. P-151 which appears at pages 5917-5918 of the Case on Appeal:

Selection of Capitalization Rate and Underlying Assumptions

We have selected the aforementioned capitalization rates of 11.1% to 14.3% for the valuation of the business operations of the contemplated Company as at March 31, 1976 based on our review of the prevailing economic, stock and money market conditions in Canada as at March 31, 1976 (see Appendix E). It was also necessary to make certain assumptions as to the conditions which would likely have affected this contemplated Company at the valuation date, and therefore would affect the selection of an appropriate capitalization rate.

In this regard, it was necessary to assume that the Company would continue, after the valuation date, to garner suitable work, from both the public and private sectors, in sufficient quantity to maintain operating levels equal to or greater than those considered to be attained during 1971 to 1976, inclusive. It would seem reasonable to assume that the Company would have established a reputation as a successful operation over the 1971 to 1976 period and this reputation would form the basis for acquiring new work in future years. In addition, we assumed that this new work would be of a type compatible with the Company's facilities. If sufficient compatible work had not existed, we were advised by management that the funds neces-

perte de capital. L'intimée a présenté le témoignage d'un expert, un nommé Kent, au sujet de l'évaluation de l'entreprise et il est clair que le juge de première instance a préféré son témoignage à celui de l'expert de l'appelante. Il a affirmé dans son témoignage que si le contrat avait été exécuté, la valeur maximum d'exploitation de CAE Aircraft Ltd. au 31 mars 1976 (qui était la date finale du contrat) aurait été de 3 600 000 \$ alors qu'elle avait une valeur d'exploitation réelle de 200 000 \$ à cette date, soit une perte de capital de 3 400 000 \$. Le juge de première instance a conclu à la page 54 de la partie non publiée de ses motifs de jugement que même si «les méthodes et les prémisses de Kent étaient bonnes», il fallait pour les raisons qu'il a indiquées réduire à 2 400 000 \$ les dommages-intérêts pour perte de capital.

En toute déférence, l'argument de l'appelante selon lequel la décision portant qu'une indemnité pouvait être accordée pour les dommages résultant de la perte de capital comportait en l'espèce une erreur de principe de la part du juge de première instance me paraît fondé. Cette erreur réside à mon avis dans la qualité de la preuve soumise à l'appui de certaines hypothèses sous-jacentes faites par M. Kent lorsqu'il a exprimé son opinion. Ces hypothèses, dont il a dit expressément que son opinion dépendait, sont énoncées à la pièce P-151 qui figure aux pages 5917 et 5918 du dossier d'appel:

[TRADUCTION] Choix du taux de capitalisation et hypothèses sous-jacentes

Nous avons choisi les taux de capitalisation de 11,1 % à 14,3 % pour l'évaluation de l'exploitation de la compagnie projetée au 31 mars 1976 en nous fondant sur notre examen des conditions économiques et des conditions du marché boursier et du marché monétaire au Canada au 31 mars 1976 (voir l'annexe E). Il a aussi été nécessaire de formuler certaines hypothèses quant aux conditions qui auraient probablement un effet sur ladite compagnie projetée à la date de l'évaluation et qui, par conséquent, influenceraient le choix d'un taux approprié de capitalisation.

À cet égard, il était nécessaire de prendre comme hypothèse que la compagnie continuerait, après la date d'évaluation, à obtenir à la fois du secteur public et du secteur privé des travaux en quantité suffisante pour maintenir des niveaux d'exploitation égaux ou supérieurs à ceux que l'on estimait avoir atteints de 1971 à 1976 inclusivement. Il semblerait raisonnable de présumer que la compagnie aurait acquis au cours de la période allant de 1971 à 1976 une réputation d'exploitation rentable et que cette réputation lui permettrait d'obtenir de nouveaux travaux dans les années à venir. En outre, nous avons présumé que ces nouveaux travaux pourraient être effectués aux installations de la compagnie. Dans l'éven-

sary for conversion to facilities suitable for the work available could have been readily obtained provided that a viable operation was in place.

Our discussions with management regarding the likely competitive situation suggested that few, if any, other companies in Canada would have the same capacity, capabilities and hangar facilities as CAE Aircraft Ltd. Given that the Company's plant facilities are extensive and unique to the industry, the Company was capable of performing all necessary overhaul and maintenance work on turbo prop and piston engine aircraft and small to medium size military and civil jet aircraft. The likelihood of other companies becoming serious competitors in this field was remote, as the cost and effort to duplicate such facilities would have been formidable, and hence the risk to the Company of losing business to new competitors appeared to be low.

Further, it was necessary to assume that the Company's plant facilities would be of sufficient capacity to operate at a 700,000 annual manhour level. In 1970/71 the Company demonstrated that it could attain an operating level of over 900,000 man-hours, in the equivalent basic facilities as existed throughout the 1971-1976 period and continued to exist after the valuation date.

We have also assumed that the Company would not encounter substantial difficulties in obtaining the labour and materials necessary to operate at the 700,000 manhour level. Our discussions with management suggested that the Company would maintain the amicable relations with the International Association of Machinists and Aerospace Workers, Astro Lodge 2397, it had enjoyed in the early years of its operations. We have further assumed that the Company would be able to obtain aircraft parts and other materials from various reliable sources.

The term "the contemplated Company" is described as follows elsewhere in the same section of the opinion:

For the purpose of this section, the contemplated Company is deemed to be the actual Company, CAE Aircraft Ltd., under the supposition that it had realized a demonstrated level of earnings for the period April 1, 1971 to March 31, 1976 as a result of operating at an annual level of 700,000 direct man-hours of aircraft related work which would have satisfied the alleged government commitment as well as continuing various non-aircraft type work which had been carried on since the inception of the Company.

The respondent called our attention to some evidence which it claims as supporting these underlying assumptions. But, on the whole, it is I think of entirely too tenuous and speculative a nature to be accepted as establishing a factual underpinning of assumptions made by the valuator. This is especially so, for example, of the

tualité où il n'aurait pas existé suffisamment de travail compatible, la direction nous a indiqué que les fonds nécessaires pour transformer les installations et permettre d'effectuer le travail offert auraient pu facilement être obtenus à condition qu'une entreprise viable soit en place.

^a Il est ressorti de nos discussions avec la direction au sujet de la situation de concurrence que peu ou pas d'autres compagnies au Canada auraient la même capacité, les mêmes possibilités et les mêmes installations que CAE Aircraft Ltd. Étant donné que les installations de la compagnie sont nombreuses et uniques dans cette industrie, la compagnie était à même d'effectuer tous les travaux nécessaires de réparation et de révision sur les avions à turbopropulseur, les avions à moteur à pistons et les avions militaires et les avions à réaction civils de petite ou de moyenne grandeur. La possibilité que d'autres compagnies deviennent des concurrents sérieux dans ce domaine était faible étant donné que les coûts et les efforts requis pour reproduire de telles installations auraient été énormes, et c'est pourquoi il existait peu de risques que la compagnie voit son chiffre d'affaires diminuer au profit de nouveaux concurrents.

^b Il était en outre nécessaire de présumer que les installations de la compagnie seraient d'une capacité suffisante pour effectuer 700 000 heures-travail par année. En 1970 et 1971, la compagnie a prouvé qu'elle pouvait atteindre un niveau d'exploitation de plus de 900 000 heures-travail dans les installations de base équivalentes telles qu'elles existaient de 1971 à 1976 et ont continué d'exister après la date d'évaluation.

^c Nous avons également présumé que la compagnie n'aurait aucune difficulté majeure à obtenir les travaux et les matériaux nécessaires pour fonctionner à un rythme de 700 000 heures-travail. Il est ressorti de nos discussions avec la direction que la compagnie maintiendrait vraisemblablement avec l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, loge 2397, les relations amicales qu'elle a entretenues avec celle-ci pendant ses premières années d'exploitation. Nous avons en outre pris pour hypothèse que la compagnie serait capable d'obtenir de diverses sources fiables les pièces d'avions et autres matériaux.

^d L'expression «la compagnie projetée» est décrite comme suit ailleurs dans la même partie de l'opinion:

[TRADUCTION] Aux fins de la présente partie, la compagnie projetée est censée être la compagnie actuelle, CAE Aircraft Ltd., si on suppose que son exploitation à un rythme de 700 000 heures-travail directes au titre de travaux effectués sur des avions, ce qui aurait respecté l'engagement allégué du gouvernement, ainsi qu'au titre d'autres travaux divers effectués depuis la création de la compagnie lui aurait permis de réaliser certains gains pour la période du 1^{er} avril 1971 au 31 mars 1976.

^e L'intimée a attiré notre attention sur certains éléments de preuve qui, à son avis, supportent ces hypothèses sous-jacentes. Mais, dans l'ensemble, j'estime qu'ils sont trop ténus et trop hypothétiques pour qu'on admette qu'ils servent de fondement factuel aux hypothèses de l'estimateur. C'est particulièrement le cas, par exemple, des hypothèses au

assumptions of future operating levels of work and of maintainable earnings of the company after the contract ended on March 31, 1976. I am quite unable to see from this evidence that the factual bases of these important assumptions were satisfactorily established so as to make the valuator's opinion reliable as evidence in a court of law.

I have concluded that the appeal should succeed on this point and that the damages awarded at trial should be reduced accordingly.

Interest and Costs

The appellant attacks the rates at which interest was allowed by the learned Trial Judge on his judgment rendered July 31, 1982. At page 9 of his reasons for judgment delivered on November 18, 1983 upon an application brought by the respondent for special directions in respect of taxable costs and the fees of expert witnesses, as well as for an increase in the rate of interest on the basis of this Court's decision in *Domestic Converters Corporation v. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 F.C. 211; (1983), 46 N.R. 195 (C.A.), he stated:

The *Domestic Converters* case allows me to vary the post-judgment interest rate from 5%. At my request, counsel for the plaintiffs has provided me with Bank of Canada rates for a number of years up to and including April 1983. I have obtained the rates from May to July of this year.

The weekly rates from August 1983 (sic) to the end of July 1983 range from 15.60% to 9.27%. The average weekly rate is approximately 10.9%.

There will be direction that the post-judgment interest from July 31, 1982 to July 30, 1983 will be 10.9%.

The per annum rate after July 31, 1983 will be the average of the Bank of Canada rate in succeeding years, or 5%, whichever is higher, until the date of satisfaction of the judgment.

The 5% interest rate referred to is, of course, the rate provided for under section 3 of the *Interest Act*, R.S.C. 1970, c. I-18.

The appellant contends, in effect, that the *Domestic Converters* case was wrongly decided and that we should review it. I am unable to accept

sujet des niveaux d'exploitation et des gains que la compagnie pourrait continuer à réaliser une fois que le contrat aurait pris fin le 31 mars 1976. Il m'est impossible de conclure en me fondant sur ces éléments de preuve que l'on a démontré de manière satisfaisante les faits servant de fondement à ces hypothèses importantes et que l'opinion de l'estimateur pourrait servir de preuve devant une cour de justice.

Je conclus que l'appel devrait être accueilli sur ce point et que les dommages-intérêts accordés en première instance devraient être réduits en conséquence.

Intérêts et dépens

L'appelante conteste les taux d'intérêt accordés par le juge de première instance dans son jugement rendu le 31 juillet 1982. À la page 7 de ses motifs de jugement prononcés le 18 novembre 1983 au sujet d'une demande présentée par l'intimée afin d'obtenir des directives spéciales concernant les frais taxables et les frais des témoins experts ainsi qu'une augmentation du taux d'intérêt fondée sur la décision rendue par cette Cour dans l'affaire *Domestic Converters Corporation c. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 C.F. 211; (1983), 46 N.R. 195 (C.A.), le juge a dit:

Le jugement rendu dans l'affaire *Domestic Converters* m'autorise à accorder un taux d'intérêt autre que 5% pour la période postérieure au jugement. À ma demande, l'avocat des demanderesse m'a fourni les taux de la Banque du Canada pour plusieurs années jusqu'au mois d'avril 1983 inclusivement. J'ai obtenu les taux pour les mois de mai à juillet de l'année en cours.

Les taux hebdomadaires du mois d'août 1983 (sic) à la fin du mois de juillet 1983 varient de 15,60 % à 9,27 %. Le taux hebdomadaire moyen est de 10,9 % environ.

Le taux d'intérêt pour la période postérieure au jugement s'étendant du 31 juillet 1982 au 30 juillet 1983 sera fixé à 10,9 %.

Après le 31 juillet 1983, le taux d'intérêt annuel sera de 5% ou le taux moyen de la Banque du Canada selon le plus élevé de ces taux, jusqu'à ce que le jugement soit exécuté.

Le taux d'intérêt de 5% est évidemment celui prévu à l'article 3 de la *Loi sur l'intérêt*, S.R.C. 1970, chap. I-18.

L'appelante prétend en fait que la décision rendue dans l'arrêt *Domestic Converters* était erronée et que la Cour devrait la réviser. Je ne peux

this contention. It dealt with the power of the Court under section 40 of the *Federal Court Act*:

40. Unless otherwise ordered by the Court, a judgment, including a judgment against the Crown, bears interest from the time of giving the judgment at the rate prescribed by section 3 of the *Interest Act*.

and held that the section allows the Court, in the words of Mr. Justice Pratte (at page 229 F.C.; at page 208 N.R.), "to order a judgment to bear or not to bear interest, and in the first case, to set the rate of such interest and the time after the judgment from which it will begin to run." Mr. Justice Le Dain and Mr. Justice Lalande, who also sat on that case, agreed. In my opinion the Trial Judge, in fixing the rates of interest for the periods subsequent to the judgment, acted within the authority conferred. I am unable to accept the appellant's contention that the authority is limited to directing that a judgment shall bear or not bear interest and that it did not empower the Court to fix a rate of interest beyond that provided under section 3 of the *Interest Act*. In so far as this Court is concerned, that issue was settled by the *Domestic Converters* case. I would therefore dismiss this aspect of the appeal.

In his decision of November 18, 1983 the Trial Judge refused to increase the party-and-party costs at trial beyond that provided in Tariff B of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]. The trial had extended over many days and it was exceedingly expensive. By the respondent's own reckoning almost \$650,000 in legal fees alone were incurred. By comparison, he projected that recoverable party and party costs, on the basis of the tariff, would be in the neighbourhood of \$11,000-\$12,000 plus disbursements. Perhaps in a superior court of a province such as Ontario, for example, the respondent might have been able to recoup party and party costs in greater measure than may be possible under the Rules of the Court. But the Trial Judge had to apply our Rules and by those Rules, subject to a discretion, the Tariff governs (Rule 344).

The Trial Judge, in my view, properly addressed the issue in exercising his discretion. He referred

accepter cette prétention. Cet arrêt concernait le pouvoir conféré à la Cour par l'article 40 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

40. A moins qu'il n'en soit autrement ordonné par la Cour, un jugement, notamment un jugement contre la Couronne, porte intérêt à compter du moment où le jugement est rendu au taux prescrit par l'article 3 de la *Loi sur l'intérêt*.

et il portait, suivant les termes mêmes du juge Pratte (à la page 229 C.F.; à la page 208 N.R.), que cet article donne le pouvoir à la Cour «d'ordonner qu'un jugement porte ou ne porte pas intérêt et, dans le premier cas, de fixer le taux de cet intérêt et le moment après le jugement à compter duquel il commencera à courir». Les juges Le Dain et Lalande qui connaissaient également de cette affaire ont souscrit à cette opinion. En fixant les taux d'intérêt pour les périodes postérieures au jugement, le juge de première instance a agi, à mon avis, dans les limites du pouvoir qui lui a été conféré. Je ne peux souscrire à la prétention de l'appelante selon laquelle ce pouvoir se limite à ordonner que le jugement porte ou ne porte pas intérêt et qu'il n'autorise pas la Cour à fixer un taux d'intérêt supérieur à celui prévu à l'article 3 de la *Loi sur l'intérêt*. En ce qui nous concerne, cette question a été tranchée par l'arrêt *Domestic Converters*. Je rejetterais donc cet élément de l'appel.

Dans sa décision du 18 novembre 1983, le juge de première instance a refusé d'augmenter les frais entre parties à l'instruction au-delà de ce qui est prévu au tarif B des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]. L'instruction a duré plusieurs jours et a nécessité des frais considérables. Selon les calculs de l'intimée, près de 650 000 \$ ont été engagés au titre de frais juridiques seulement. Elle a extrapolé en disant que, compte tenu du tarif, il serait possible de recouvrer de 11 000 \$ à 12 000 \$. Au titre de frais entre parties plus les déboursés. Devant une cour supérieure d'une province comme l'Ontario par exemple, l'intimée aurait peut-être pu obtenir un montant plus élevé de frais entre parties qu'en vertu des Règles de la Cour. Mais le juge de première instance devait appliquer ces Règles qui prévoient, sous réserve d'un certain pouvoir discrétionnaire, que le tarif s'applique (Règle 344).

À mon avis, le juge de première instance a bien présenté la question en exerçant sa discrétion. Il a

to two earlier decisions of this Court and to his own decision in *Midway Mfg. Co. v. Bernstein*, [1983] 1 F.C. 510 (T.D.), at page 519, where he said:

My personal position has always been, that while I had sympathy for the criticism of low tariffs, I have never yet increased, in any case, the tariffs. . . . I take the view any increase should rarely be made. I find support in two court of appeal cases. . . . I agree the tariffs are extremely low. But it is my view the remedy is to change the rules setting out the tariffs, rather than for judges to get around the tariffs by, in a particular case, increasing them.

Even while sharing his "sympathy" in this case as well, I am unable to say that he exercised his discretion improperly when he would not consider this case an exception to his usual practice. I would therefore dismiss this aspect of the cross-appeal.

In the result I would dismiss all aspects of the appeal as well as the cross-appeal save for the appeal against the award of damages for loss of capital which I would allow. As success has been fairly evenly divided I would make no order as to costs in this Court.

invoqué deux décisions antérieures de cette Cour et sa propre décision dans l'arrêt *Midway Mfg. Co. c. Bernstein*, [1983] 1 C.F. 510 (1^{re} inst.), à la page 519, où il a dit:

a Personnellement, bien que je souscrive aux critiques que les tarifs sont très bas, je n'ai jamais jusqu'à maintenant augmenté les tarifs dans aucun cas. . . . Je suis d'avis qu'une augmentation doit rarement être accordée. J'appuie cette décision sur deux arrêts de la Cour d'appel. . . . Je suis d'accord que les tarifs sont très bas. Mais je suis d'avis que le remède consiste à modifier les Règles relatives aux tarifs, plutôt qu'à demander au juge de contourner les tarifs en les augmentant dans un cas particulier.

c Même si je partage sa «sympathie» dans le cas présent, il m'est impossible d'affirmer qu'il a exercé sa discrétion à tort alors qu'il ne considérerait pas que cette affaire faisait exception à sa pratique habituelle. Je rejetterais donc cet élément de l'appel incident.

d En fin de compte, je rejetterais tous les éléments de l'appel ainsi que l'appel incident sauf l'appel visant les dommages-intérêts accordés pour la perte de capital. Étant donné que les parties ont eu gain de cause de manière égale, il n'y aura pas d'adjudication de dépens en cette Cour.