

T-956-75

T-956-75

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

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Collier J.—Winnipeg, February 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, March 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, April 7, 8, 9; Vancouver, July 31, 1982.

Crown — Contracts — Ministerial authority to bind Crown — At request of Air Canada and Crown representatives, Northwest, subsidiary of plaintiff CAE Industries, bid to take over Winnipeg air base facility — Reluctant to do so without commitment from Crown to provide certain number of man-hours of labour per year — Letter signed by Transport Minister and concurred in by two other Ministers assuring plaintiff DDP would guarantee 40,000-50,000 man-hours of labour per year from 1971-1976 and that Government of Canada would employ best efforts to secure additional work from other departments and Crown corporations to meet 700,000 direct labour man-hours target — Defendant submitting no legal contract because according to The Queen v. Transworld Shipping Ltd., [1976] 1 F.C. 159 (C.A.) authority of Minister to bind Crown must be found in statute or Order in Council, and none existing here — Defendant also submitting letter merely agreement to agree, and non-joinder of Northwest as plaintiff fatal to action — Letter creating valid, enforceable contract — J. E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec, [1977] 1 S.C.R. 41 declaring proposition in Transworld Shipping too narrow, applies — Implied or ostensible authority for Ministers to bind Crown found in liberal, reasonable reading of legislation setting up departments for which Ministers responsible — Parties intending contract to be binding and treating it as such — Letter was concluded bargain leaving nothing to be settled by future agreement — Addition of Northwest serving no useful purpose and R. 1716 providing no action defeated by non-joinder — "Best efforts" equivalent to "use their best endeavours" meaning "leave no stone unturned" — Evidence that defendant did not provide guaranteed DDP work in four of five years and did not use best efforts to meet shortfall — Defence Production Act, R.S.C. 1952, c. 62, ss. 14, 15(b),(d),(g), 17 — Department of Transport Act, R.S.C. 1952, c. 79, s. 3(2) — Aeronautics Act, R.S.C. 1952, c. 2, s. 3(d) — Department of Trade and Commerce Act, R.S.C. 1952, c. 78, ss. 3, 5 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1716.

**CAE Industries Ltd. et CAE Aircraft Ltd.
(demandereses)**a
c.**La Reine (défenderesse)**

Division de première instance, juge Collier—Winnipeg, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28 février, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20 mars, 7, 8, 9 avril; Vancouver, 31 juillet 1982.

Couronne — Contrats — Pouvoir ministériel de lier la Couronne — À la demande d'Air Canada et de représentants de la Couronne, la société Northwest, filiale de la demanderesse CAE Industries, a soumis un projet de prise en charge de la base aérienne d'entretien de Winnipeg — Elle a hésité à le faire sans avoir un engagement formel de la Couronne, laquelle fournirait un certain nombre d'heures-travail par an — Lettre signée par le ministre des Transports et contresignée par deux autres Ministres assurant à la demanderesse que le MPD saurait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail par an de 1971 à 1976 et que le gouvernement du Canada s'emploierait de son mieux à obtenir le travail supplémentaire d'autres ministères ou de sociétés de la Couronne afin de respecter l'objectif de 700 000 heures-travail directes — La défenderesse prétend qu'il n'existe pas de contrat légal parce que selon la décision La Reine c. Transworld Shipping Ltd., [1976] 1 C.F. 159 (C.A.), le pouvoir du Ministre de lier la Couronne doit reposer sur une loi ou un décret et que ni l'une ni l'autre n'existait en l'espèce — La défenderesse prétend de plus que la lettre ne constitue qu'un avant-contrat et que le fait que Northwest ne soit pas mise en cause à titre de demanderesse affecte la validité de l'action — La lettre crée un contrat valide et exécutoire — L'arrêt J. E. Verreault & Fils Ltée c. Le procureur général de la province de Québec, [1977] 1 R.C.S. 41, qui a statué que la proposition retenue dans Transworld Shipping était trop étroite, s'applique — Une interprétation libérale et raisonnable des diverses lois organisant les ministères que dirigeaient les Ministres permet de déduire que les Ministres avaient le pouvoir apparent et manifeste de lier la Couronne — Les parties entendaient conclure un contrat exécutoire et l'ont traité comme tel — La lettre constituait un accord des volontés sans que rien n'ait été laissé à régler par une convention ultérieure — La mise en cause de Northwest ne servirait aucune fin utile et la Règle 1716 prévoit que la validité d'une action n'est pas affectée par l'omission de mettre une partie en cause — L'expression «s'employer de son mieux» est équivalente à «faire tout son possible» qui signifie «ne laisser aucune avenue inexplorée» — La preuve démontre que la défenderesse n'a pas fourni le travail convenu, en provenance du MPD, pendant quatre des cinq années et ne s'est pas employée de son mieux à combler cette carence — Loi sur la production de défense, S.R.C. 1952, chap. 62, art. 14, 15(b),(d),(g), 17 — Loi sur le ministère des Transports, S.R.C. 1952, chap. 79, art. 3(2) — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1952, chap. 2, art. 3d) — Loi sur le ministère du Commerce, S.R.C. 1952, chap. 78, art. 3, 5 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1716.

Practice — Parties — Defendant claiming non-joinder of Northwest Industries as plaintiff fatal to action, agreement having been made with Northwest and there being no legal assignment in writing — Addition of Northwest serving no useful purpose there being an equitable assignment — R. 1716 providing no action defeated by non-joinder — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1716.

Action for damages for breach of an agreement allegedly made with the Crown. The plaintiff CAE Industries Ltd. was approached by Air Canada and representatives of the federal Crown to purchase a Winnipeg air base facility, owned and operated by Air Canada, and to continue an aircraft repair and overhaul operation in that City to avoid the loss of 1,000 skilled jobs. Negotiations involving CAE Industries, Air Canada, federal and provincial government officials took place during which Northwest Industries, a subsidiary of CAE Industries, repeatedly requested commitments for a certain number of man-hours of work per year for several years. On March 26, 1969, the plaintiff CAE Industries Ltd. received a letter from the Minister of Transport, concurred in by two other Ministers, stating that the Government of Canada agreed that 700,000 man-hours of direct labour per year was a realistic target for the operation of a viable enterprise. Although DDP could only guarantee 40,000 to 50,000 direct man-hours per year from 1971 to 1976, the Government of Canada would 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 man-hours. Northwest and Air Canada signed a memorandum of agreement in April. In September, an agreement among Air Canada, Northwest and CAE Aircraft was signed which included an assignment by Northwest to CAE Aircraft of the April agreement. The first major issue is whether the defendant entered into a valid and enforceable agreement with CAE Industries. The plaintiff contends that lengthy negotiations led to the March 26 letter which set out the terms of the agreement, that the parties intended it to be binding and acted accordingly. The defendant relied on *The Queen v. Transworld Shipping Ltd.*, a decision of the Federal Court of Appeal, in arguing that the Ministers had no authority to bind the Crown, that such authority must be found in a statute or Order in Council, neither of which existed here. The defendant submitted that the March 26 letter was unenforceable because critical parts concerning the provision of man-hours of work had been left undetermined. The letter was merely an agreement to agree. Finally, it was argued that the letter agreement was made with Northwest and not the plaintiffs, and therefore Northwest must be a party, there being no legal assignment in writing. Other issues concerned the terms of the agreement, whether the agreement was breached by the defendant and the nature and quantum of damages.

Held, the action is allowed. The letter created a valid, enforceable agreement between CAE Industries Ltd. and the defendant. The evidence showed that senior civil servants,

Pratique — Parties — La défenderesse soutient que l'omission de mettre en cause Northwest Industries comme demanderesse affecte la validité de l'action, étant donné que l'accord a été conclu avec Northwest et qu'il n'y a eu aucune cession écrite ayant force de droit — La mise en cause de Northwest ne servait aucune fin utile car il y a eu cession en equity — La Règle 1716 prévoit que la validité d'une action n'est pas affectée par l'omission de mettre une partie en cause — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1716.

Action en dommages-intérêts pour inexécution d'une convention qui aurait été conclue avec la Couronne. La demanderesse CAE Industries Ltd. s'est fait offrir par Air Canada et des représentants de la Couronne fédérale d'acheter des ateliers de réparation et de révision d'avions qu'exploitait Air Canada à Winnipeg à titre de propriétaire, pour éviter la perte de plus de 1 000 emplois qualifiés. Des négociations entre CAE Industries, Air Canada et des représentants des gouvernements provincial et fédéral eurent lieu au cours desquelles Northwest Industries, une filiale de CAE Industries, demanda à maintes reprises qu'il y ait un engagement pour un certain nombre d'heures-travail de production par an durant quelques années. Le 26 mars 1969, la demanderesse CAE Industries Ltd. recevait une lettre du ministre des Transports, contresignée par deux autres Ministres, dans laquelle il déclarait que le gouvernement du Canada reconnaissait que les 700 000 heures-travail directes par an constituaient un objectif réaliste si l'on voulait faire de l'exploitation une entreprise viable. Le MPD ne pouvait garantir plus de 40 000 à 50 000 heures-travail directes par an de 1971 à 1976, mais le gouvernement du Canada devait s'employer «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. Un protocole d'entente intervenu entre Northwest et Air Canada fut signé en avril. En septembre, Air Canada, Northwest et CAE Aircraft signèrent une convention qui comportait une clause stipulant la cession par Northwest à CAE Aircraft de l'accord conclu en avril. Il échet d'abord et surtout d'examiner si la défenderesse a conclu une convention valide et exécutoire avec CAE Industries. La demanderesse prétend que la lettre du 26 mars est l'aboutissement de longues négociations, que cette lettre énonce les modalités de l'accord intervenu, que les parties entendaient se lier et qu'elles ont agi sur le fondement de ces modalités. La défenderesse s'est appuyée sur le jugement de la Cour d'appel fédérale dans *La Reine c. Transworld Shipping Ltd.* pour faire valoir que les Ministres n'avaient pas le pouvoir de lier la Couronne, que ce pouvoir devait reposer sur une loi ou un décret et qu'il n'y avait en l'espèce aucune loi ni aucun décret. La défenderesse prétend que la lettre du 26 mars n'était pas exécutoire parce que certains aspects importants ayant trait aux heures-travail avaient été laissés indéterminés. La lettre ne constituait qu'un avant-contrat. En dernier lieu, on a fait valoir que la lettre constatant la convention était adressée à Northwest et non aux demanderesses et que, par conséquent, Northwest devait être partie à l'instance étant donné qu'il n'y avait eu aucune cession écrite ayant force de droit. Les autres points en litige portent sur les conditions du contrat, sur la question de savoir si la défenderesse a respecté la convention ainsi que sur la nature et le montant des dommages-intérêts.

Jugement: l'action est accueillie. La lettre créait un contrat valide et exécutoire entre CAE Industries Ltd. et la défenderesse. La preuve administrée indique que divers hauts fonction-

ministers and many others treated the arrangement as a binding commitment. The principle in *Transworld Shipping* was considered by the Supreme Court of Canada in *J. E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec* and found to be too restrictive. In that case, apparent or ostensible authority was found in the relevant provincial legislation. Neither a specific Order in Council nor a specific statutory provision was required. The authority was implied. The defendant's interpretation of the statutes setting up the departments managed and directed by the Ministers who signed the March 26 letter is far too narrow. A liberal, reasonable reading of the relevant sections of the *Defence Production Act* gives the Minister authority to enter into a contract providing for a commitment of so many hours of work. Paragraph 17(1)(d) provides that any contract shall not be entered into without the approval of the Governor in Council. The *Verreault* case is applicable. There was implied or ostensible approval. A formal Order in Council was not required. Since the Minister of Transport had statutory authority under subsection 3(2) of the *Department of Transport Act* and paragraph 3(d) of the *Aeronautics Act* to contract for the repair and overhaul of Department of Transport aircraft and equipment, he could also agree to provide a certain amount of man-hours of work. Likewise the Department of Trade and Commerce had wide powers which conceivably might result in the directing of aircraft work, and therefore man-hours of labour, to the plaintiffs.

Concerning the submission that the March 26 letter was merely an agreement to agree, it was held that from a strict legal view, no further matters had to be agreed upon. The defendant agreed to provide a guaranteed number of man-hours and to use its 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 year. The letter was a concluded bargain. It left nothing to be settled by future agreement. What was left to be determined was by the defendant alone: how to carry out the obligations it had undertaken.

As to the issue of contracting parties, on the evidence, there is no doubt that there was an equitable assignment from Northwest to CAE Aircraft of any rights Northwest had under the March 26 letter, and there is equally no doubt all concerned knew that CAE Aircraft was going to carry on the operation of the Winnipeg base. The addition of Northwest would not serve any useful purpose. Further, Rule 1716 provides that no action shall be defeated by reason of non-joinder of any party.

The terms of the agreement were that (1) the parties agreed that 700,000 man-hours per year of direct labour was a realistic target for an effective operation (2) DDP guaranteed 40,000 to 50,000 direct labour man-hours in the years 1971 to 1976 as "set aside" repair and overhaul work (3) the Government of Canada agreed 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. The words "will employ its best efforts"

naires, plusieurs ministres et d'autres encore ont considéré l'arrangement comme obligatoire. Saisie de la question dans l'affaire *J. E. Verreault & Fils Ltée c. Le procureur général de la province de Québec*, la Cour suprême du Canada a examiné le principe énoncé dans l'affaire *Transworld Shipping* et a trouvé que cette interprétation était trop restrictive. La Cour suprême, dans l'affaire *Verreault*, a trouvé le pouvoir de contracter apparent ou manifeste dans la législation provinciale pertinente. Aucun décret exprès ni aucune disposition légale expresse n'était nécessaire. Le pouvoir existait par implication. L'interprétation que fait la défenderesse des diverses lois organisant les ministères que géraient et dirigeaient les Ministres signataires de la lettre du 26 mars est trop étroite. Une interprétation raisonnable et libérale des articles pertinents de la *Loi sur la production de défense* permet de déduire que le Ministre avait le pouvoir de conclure un contrat stipulant la fourniture d'un certain nombre d'heures de travail. L'alinéa 17(1)d) porte qu'aucun contrat ne saurait être conclu sans l'approbation du gouverneur en conseil. Il faut appliquer l'arrêt *Verreault*. Il y avait ici approbation tacite, voire manifeste. Un décret en bonne et due forme n'était pas nécessaire. Puisque le ministre des Transports avait l'autorisation légale en vertu du paragraphe 3(2) de la *Loi sur le ministère des Transports* et de l'alinéa 3d) de la *Loi sur l'aéronautique* de contracter en matière de réparation et de révision des appareils et du matériel du ministère des Transports, il pouvait aussi conclure un contrat stipulant la fourniture d'une certaine quantité d'heures de travail. De même, le ministère du Commerce possédait de larges pouvoirs pouvant servir, cela n'est pas inconcevable, à confier aux demanderessees certains travaux à exécuter sur des avions et, par là, un certain nombre d'heures-travail.

Pour ce qui est de l'argument voulant que la lettre du 26 mars n'était qu'un avant-contrat, il a été établi que, en droit strict, il n'était pas nécessaire de convenir d'autre chose. La défenderesse a convenu de fournir un certain nombre d'heures de travail et de s'employer de son mieux à combler l'écart entre ce que les demanderessees obtenaient en termes d'heures par an de cette source et d'autres sources, et 700 000 heures. La lettre constituait un accord de volontés. Rien n'a été laissé à régler par une convention ultérieure. Ce qui restait à déterminer ne devait l'être que par la défenderesse: la façon d'exécuter les obligations contractées.

Pour ce qui est de la question portant sur les parties contractantes, compte tenu de la preuve administrée, il ne fait aucun doute qu'il y a eu cession, au moins en *equity*, par Northwest à CAE Aircraft, de tous les droits que Northwest détenait en vertu du contrat du 26 mars. Il ne fait pas de doute non plus que tous les intéressés savaient que c'était CAE Aircraft qui allait reprendre l'exploitation de la base de Winnipeg. La mise en cause de Northwest ne servirait aucune fin utile. D'ailleurs, la Règle 1716 porte que la validité d'une action n'est pas affectée par l'omission de mettre une partie en cause.

Les conditions du contrat étaient que (1) les parties convenaient que les 700 000 heures-travail directes par année constituaient un objectif réaliste pour une bonne exploitation; (2) le MPD garantissait 40 000 à 50 000 heures-travail directes de 1971 à 1976 comme travaux de révision et de réparation «réservés»; (3) le gouvernement du Canada convenait de s'employer de son mieux à obtenir d'autres ministères et sociétés de la Couronne le travail supplémentaire nécessaire pour parvenir à 700 000 heures par année, de 1971 à 1976. «S'employer de

are equivalent to "use their best endeavours" as interpreted to mean "leave no stone unturned" in *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company*. The defendant did not provide the agreed DDP work in four of the five years in question. It also did not, through the Government of Canada, use its best efforts to make up any shortfall up to 700,000 hours and accordingly breached the agreement.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

J. E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec, [1977] 1 S.C.R. 41; *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [1934] 2 K.B. 17 (H.L.); *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Rail and Canal Com.).

NOT FOLLOWED:

The Queen v. Transworld Shipping Ltd., [1976] 1 F.C. 159 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Meates v. Attorney General, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.).

CONSIDERED:

Diamond Developments Ltd. v. Crown Assets Disposal Corp. (1972), 28 D.L.R. (3d) 207 (B.C.S.C.).

REFERRED TO:

Walsh Advertising Company Limited v. The Queen, [1962] Ex.C.R. 115; *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.D.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (1912) (S.C. Mass.); *In Re Heard* (1980), 6 B.R. 876; *Canada Square Corp. Ltd. v. Versafood Services Ltd. et al.* (1982), 130 D.L.R. (3d) 205 (Ont. C.A.).

COUNSEL:

L. N. Mercury, D. G. Hill and M. M. Monnin for plaintiffs.

L. P. Chambers, Q.C., R. W. Cote and D. Kubesh for defendant.

SOLICITORS:

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: The plaintiffs claim substantial damages for breach of an agreement alleged to have been made with the federal Crown.

son mieux» équivaut à «faire tout son possible» qui signifie «ne laisser aucune avenue inexploree» selon *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company*. La défenderesse n'a pas fourni le travail convenu en provenance du MPD, durant quatre des cinq années en question. En outre, la défenderesse ne s'est pas, par le biais du gouvernement du Canada, employée de son mieux pour combler jusqu'à concurrence de 700 000 heures le déficit en heures et a donc manqué à ses obligations.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

J. E. Verreault & Fils Ltée c. Le procureur général de la province de Québec, [1977] 1 R.C.S. 41; *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [1934] 2 K.B. 17 (H.L.); *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company* (1911), 27 T.L.R. 451 (Comm. des chemins de fer et des canaux).

DÉCISION ÉCARTÉE:

La Reine c. Transworld Shipping Ltd., [1976] 1 C.F. 159 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Meates v. Attorney General, [1979] 1 NZLR 415 (S.C.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Diamond Developments Ltd. v. Crown Assets Disposal Corp. (1972), 28 D.L.R. (3d) 207 (C.S.C.-B.).

DÉCISIONS CITÉES:

Walsh Advertising Company Limited v. The Queen, [1962] R.C.É. 115; *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 (Q.B.D.); *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (1912) (S.C. Mass.); *In Re Heard* (1980), 6 B.R. 876; *Canada Square Corp. Ltd. v. Versafood Services Ltd. et al.* (1982), 130 D.L.R. (3d) 205 (C.A. Ont.).

AVOCATS:

L. N. Mercury, D. G. Hill et M. M. Monnin pour les demandereses.

L. P. Chambers, c.r., R. W. Cote et D. Kubesh pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, pour les demandereses.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE COLLIER: Les demandereses concluent à des dommages-intérêts considérables, motif pris de l'inexécution d'une convention qui aurait été conclue avec la Couronne fédérale.

Prior to 1967, Air Canada owned and operated a major air base facility in Winnipeg, Manitoba. Air Canada determined to move that base to Montreal, Quebec. The plaintiff, CAE Industries Ltd. (hereinafter "CAE"), was approached by Air Canada and representatives of the federal Crown to purchase the Winnipeg base, and to continue an aircraft repair and overhaul operation in that City. CAE alleges it asked for commitments and assurances, in respect of man-hours of work, for the years 1971 to 1976 inclusive, from the "Canadian Government"; that the defendant agreed to certain commitments and guarantees; the defendant breached the agreement; the plaintiffs have suffered loss and damage.

The plaintiffs rely heavily on a letter to CAE, dated March 26, 1969, from the Minister of Transport. The letter was concurred in by the Minister of Trade and Commerce and the Minister of Defence Production.

The monetary claim put forward is:

\$2,520,000 for loss of profits
3,400,000 capital loss.

The parties agreed on a statement of issues:

1. Did the defendant enter into a valid and enforceable agreement with the plaintiff CAE Industries Ltd.?

2. If there was such an agreement, what were its terms?

3. If there was such an agreement, did the defendant breach any of its terms and, if so, which terms?

4. If the defendant breached any of the terms of such agreement, what were the nature and quantum of damages flowing from such breach?

5. If there was no such agreement, did the defendant by the letter of March 26, 1969, make negligent misrepresentations to the plaintiff CAE Industries and, if so:

(a) Have the plaintiffs suffered any damages as a result and, if so,

(b) What were the nature and quantum of such damages?

A fairly lengthy history is necessary.

En 1967, Air Canada exploitait à titre de propriétaire une base aérienne importante à Winnipeg au Manitoba. Air Canada décida de la déménager au Québec, à Montréal. La demanderesse, CAE Industries Limited (ci-après «CAE») s'est fait offrir par Air Canada et certains représentants de la Couronne fédérale d'acheter les ateliers de réparation et de révision d'avions de Winnipeg et d'en poursuivre l'exploitation. CAE aurait demandé des assurances au «gouvernement canadien» en matière d'heures-travail que ce dernier se serait engagé à fournir pour les années 1971 à 1976 inclusivement. La défenderesse aurait donné certaines assurances et souscrit certains engagements, qu'elle n'aurait pas respectés; les demanderesses en auraient subi un dommage.

Les demanderesses s'appuient principalement sur une lettre du ministre des Transports, en date du 26 mars 1969, adressée à CAE. Le ministre du Commerce et le ministre de la Production de défense ont contresigné cette lettre.

La demande s'élève à:

2 520 000 \$ pour manque à gagner;
3 400 000 \$ en pertes de capital.

Les parties ont convenu de l'exposé suivant du litige:

1. La défenderesse a-t-elle conclu, avec la demanderesse CAE Industries Limited, une convention valide et exécutoire?

2. Si semblable convention a été conclue, quelles en sont les conditions?

3. En ce cas, la défenderesse a-t-elle manqué à ses obligations et, si oui, auxquelles?

4. Si la défenderesse a manqué aux obligations qu'elle avait contractées, quelle est la nature et l'importance des dommages en découlant?

5. Si aucune convention n'a été conclue, la lettre de la défenderesse du 26 mars 1969 renferme-t-elle de fausses et négligentes affirmations à l'égard de la demanderesse CAE Industries et:

a) Cela étant, les demanderesses en ont-elles subi un dommage?

b) En ce cas, quelle est la nature et l'importance de ce dommage?

Il convient d'exposer soigneusement les faits.

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.

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.

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.

I digress to a short history of the plaintiffs. CAE was founded in 1947 as Canadian Aviation Electronics Ltd. Until about 1960 its main activities were in defence work in respect of electronic aircraft matters. From 1960 onward it expanded. By 1966 it had seven operating divisions in various fields.

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 parachevé la construction d'ateliers importants et modernes de révision dans cette ville.

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.

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.

On me permettra une digression afin de rapporter brièvement l'évolution des compagnies demanderes. CAE, Canadian Aviation Electronics Ltd., a été fondée en 1947. Jusque vers 1960 environ, son champ principal d'occupation était, dans le domaine de la défense, l'électronique d'aéronautique. Après 1960, elle diversifia ses activités. En 1966, elle avait sept divisions opérationnelles agissant dans toutes sortes de domaines.

At the date of trial CAE was, and had been, essentially a holding and management company. It had sixteen operating subsidiary companies. It operated as a kind of super board of directors for the subsidiaries.

One of CAE's subsidiaries was a company called Northwest Industries Ltd., ("Northwest"). It had, from some time in the 1950's, been engaged in the repair and overhaul of aircraft, mostly military. Its base was in Edmonton.

In 1967 the President and Chief Executive Officer of CAE was C. D. Reekie. In the summer of that year he was approached by G. T. Rayner, Director of the Aerospace Branch, Department of Industry. Rayner wanted to know if CAE would be interested in some arrangement in respect of utilizing the Winnipeg base, following Air Canada's departure from it.

Reekie consulted with his subordinates. CAE expressed interest. A "bare bones" proposal was put forward by CAE in October, 1967. This proposal was to involve Northwest.

Negotiations continued from then on. There were not just negotiations with federal officials and departments. There were negotiations, as to a take-over agreement, with Air Canada as well.

Throughout all this, CAE personnel, Air Canada representatives, and others, took part in various meetings, in 1968, of the inter-governmental working party.

On February 24, 1968, Northwest submitted a formal proposal for a "... proposed take over of Air Canada Maintenance Base—Winnipeg" (Ex. P. 8). Northwest stipulated, among other things, that the Department of National Defence (DND) assume responsibility to provide, for an agreed number of years, not less than 300,000 direct labour hours per year. The proposal set out the programme to be contributed by Northwest, DND (apart from the 300,000 hours) and Air Canada. The latter was to leave its Viscount repair and overhaul, until those aircraft were phased out, to the new operators.

No written reply was received to this proposal.

À la date de l'instruction, CAE était, et avait été, essentiellement une société de gestion et un holding. Elle comportait seize filiales en opération. Elle était une sorte de superconseil d'administration de ses filiales.

L'une des filiales de CAE, la société Northwest Industries Limited (ci-après «Northwest»), s'adonnait depuis les années 1950 à la réparation et à la révision d'avions, surtout d'appareils militaires, à Edmonton.

En 1967, M. C. D. Reekie était président et président-directeur général de CAE. Au cours de l'été de cette année-là, M. G. T. Rayner, le directeur de la Direction de l'aéronautique et de l'espace aérien du ministère de l'Industrie, demanda à le voir. Il voulait savoir si CAE serait intéressée à conclure des arrangements en vue de l'utilisation de la base de Winnipeg après le départ d'Air Canada.

Reekie consulta ses subordonnés. CAE se montra intéressée. En octobre 1967, CAE soumit un projet «embryonnaire». Ce projet impliquait Northwest.

Les négociations se poursuivirent alors. Il ne s'agissait pas uniquement de négociations avec les fonctionnaires et les ministères fédéraux, il s'agissait aussi de négociations, quant à l'accord de prise en charge, avec Air Canada.

Dans le cadre de ces développements, le personnel de CAE, les représentants d'Air Canada et d'autres personnes participèrent à diverses assemblées du groupe de travail intergouvernemental, en 1968.

Le 24 février 1968, Northwest soumettait formellement un projet de [TRADUCTION] «... prise en charge de la base d'entretien d'Air Canada à Winnipeg» (pièce P. 8). Northwest stipulait, notamment, que le ministère de la Défense nationale (MDN) s'engageait à fournir, pour un nombre d'années convenu, au moins 300 000 heures directes de travail par année. Le projet prévoyait une contribution de Northwest, du MDN (outre les 300 000 heures) et d'Air Canada. Celle-ci confierait la réparation et la révision de ses appareils Viscount, tant que ces appareils demeureraient en service, aux nouveaux exploitants.

Le projet ne donna lieu à aucune réponse écrite.

There was a meeting of the federal-provincial working party in Ottawa on May 28, 1968.

Reekie, and Northwest's President, E. L. Bunnell, attended a part of the meeting. They described the Northwest proposal in some detail. Reekie said Northwest was not interested in taking over the base, and then, if there were insufficient work, having to close it. He indicated Northwest would need an assurance of at least 300,000 man-hours of work per year, for seven years, from some source. That was to be in addition to any work provided by Air Canada and work generated by Northwest itself. The Northwest people, at the meeting, itemized work which they felt could come from DND.

Some time later, Northwest advised Rayner that 700,000 hours of direct labour per year would be necessary for a viable operation. The break-down contemplated 300,000 hours per year from DND.

The federal-provincial working party's minutes of June 27, 1968, record Rayner's view as:

... the 300,000 hours of new business to be arrived [sic] from DND allocations in 1971 is completely unrealistic under existing official federal government policies (Ex. P. 10).

But further negotiations were contemplated. They, in fact, took place.

Air Canada drew up draft agreements for consideration by Northwest. Northwest continued discussions with government officials. At a further meeting of the federal-provincial working party on July 23, 1968, the following was recorded:

Negotiations between Air Canada and NWI are proceeding satisfactorily with respect to the ways and means by which NWI might take over certain physical and personnel resources from Air Canada and undertake work for Air Canada in Winnipeg. However, prior to executing an agreement with Air Canada, NWI has insisted upon assurance that it will receive 300,000 manhours of additional work commencing in 1971 and over and above the 400,000 manhours which it expects to receive from Air Canada and its own efforts.

In early January, 1969, Northwest submitted a formal proposal to Air Canada. At page 34 of that document, this stipulation appeared:

Le 28 mai 1968 se réunit le groupe de travail fédéral-provincial à Ottawa.

Reekie et le président de Northwest, M. E. L. Bunnell, assistèrent à une partie de l'assemblée. Ils expliquèrent le projet de Northwest. Reekie déclara que Northwest n'était pas intéressée, si elle assumait la prise en charge, à avoir à fermer la base pour insuffisance de travail. Il fallait lui assurer au moins 300 000 heures-travail par année, pour sept ans, d'une source quelconque, et ce en sus des travaux que lui confierait Air Canada et de ceux que générerait Northwest elle-même. Les gens de Northwest, à l'assemblée, donnèrent une liste des travaux que le MDN pourrait leur confier.

Quelque temps après, Northwest fit savoir à Rayner que 700 000 heures directes de travail par année seraient nécessaires à une exploitation viable. Lors de l'échec des négociations, on avait parlé de 300 000 heures par année qu'aurait fournies le MDN.

Le procès-verbal du 27 juin 1968 du groupe de travail fédéral-provincial rapporte l'opinion de Rayner:

[TRADUCTION] ... les 300 000 heures de la nouvelle entreprise, que devra fournir le MDN en 1971, sont tout à fait insuffisantes vu les politiques officielles du gouvernement fédéral (pièce P. 10).

Mais d'autres négociations étaient prévues. Elles eurent lieu.

Air Canada rédigea certains projets d'accord et les soumit à Northwest. Northwest poursuivit ses pourparlers avec les fonctionnaires du gouvernement. Lors d'une assemblée subséquente du groupe de travail fédéral-provincial, le 23 juillet 1968, le procès-verbal rapporte que:

[TRADUCTION] Les négociations entre Air Canada et NWI suivent leur cours en ce qui a trait aux moyens par lesquels NWI pourrait prendre en charge les ressources physiques et en personnel d'Air Canada et effectuer des travaux pour Air Canada à Winnipeg. Toutefois, avant de conclure un accord avec Air Canada, NWI insiste pour qu'on lui fournisse l'assurance qu'elle obtiendra 300 000 heures-travail supplémentaires à compter de 1971 en sus des 400 000 heures-travail qu'elle prévoit obtenir d'Air Canada ou générer elle-même.

Au début de janvier 1969, Northwest soumettait formellement un projet à Air Canada. À la page 34 de ce document, on stipule:

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.

Next, Reekie was requested by E. L. Hewson, the Director of Transportation Policy & Research in the Transport Department, to set out CAE's requests. That was done on February 28, 1969.

The reply to Reekie was the letter I have earlier referred to, signed by the Minister of Transport and concurred in by the two other Ministers. I set out that letter in full:

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 has 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

[TRADUCTION] 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 a 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 b une industrie saine et durable au Manitoba.

Puis, M. E. L. Hewson, le directeur de la Direction de la politique en matière de transport et de recherche au ministère des Transports, demanda à M. Reekie d'exposer les demandes de CAE. Ce qui fut fait le 28 février 1969.

La lettre que j'ai mentionnée précédemment, signée par le ministre des Transports et contresignée par les deux autres Ministres, fut la réponse d envoyée à Reekie. Je reproduis ici cette lettre en entier:

[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.

f 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 g 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 répara-

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

Yours sincerely,
Paul T. Hellyer

Concurred in by:

Hon. J.L. Pépin,
Minister of Trade and Commerce
Hon. D.C. Jamieson,
Minister of Defence Production

I isolate the key words relied on by the plaintiffs:

... 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.

Cabinet of the day had, on March 20, 1969, authorized the three Ministers to sign the letter of March 26.

A memorandum of agreement between Northwest and Air Canada was signed on April 2, 1969. Air Canada agreed, among other things, to provide 100,000 man-hours of work per annum for 1971 through 1975. This was in addition to the maintenance work on the Viscounts which were being phased out.

The second plaintiff CAE Aircraft Ltd. ("Aircraft") was incorporated on April 7, 1969. It was wholly owned by CAE. It was funded, through CAE, in the sum of \$100,000.

A number of agreements between Aircraft and Air Canada, all dated September 1, 1969, were entered into.

One provided for Aircraft to perform maintenance on the Viscount fleet. There was, in addition, a commitment to provide 100,000 man-hours per annum of work for 1971 to 1975 inclusive. Another provided for the sale, by Air Canada to Aircraft, of certain tools and equipment. The price

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

Veillez accepter l'expression de mes sentiments distingués.

Paul T. Hellyer

c Contresigné par:

L'honorable J.L. Pépin,
Ministre du Commerce.
L'honorable D.C. Jamieson,
Ministre de la Production de défense.

d J'extrait les termes importants sur lesquels s'appuient les demanderesse:

... 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.

Le Cabinet de l'époque avait, le 20 mars 1969, autorisé les trois Ministres à signer la lettre du 26 mars.

f Un protocole d'entente intervenu entre Northwest et Air Canada fut signé le 2 avril 1969. Air Canada s'engageait, notamment, à fournir 100 000 heures-travail par an de 1971 à 1975, en sus de l'entretien des Viscount alors graduellement mis hors service.

g La seconde demanderesse, CAE Aircraft Ltd. (ci-après «Aircraft») fut constituée le 7 avril 1969. Elle appartenait entièrement à CAE. CAE lui a fourni un capital de 100 000 \$.

h Plusieurs contrats, tous datés du 1^{er} septembre 1969, sont intervenus entre Air Canada et Aircraft.

i L'un d'eux stipulait qu'Aircraft devait assurer l'entretien de ses appareils Viscount. On s'engageait en outre à fournir 100 000 heures-travail par an de 1971 à 1975 inclusivement. Un autre prévoyait la vente par Air Canada à Aircraft de certains outils et équipements pour un prix de

was \$120,000. Still another provided for the sale of certain buildings to Aircraft at a price of \$300,000. A fourth agreement provided for the supply, by Air Canada to Aircraft, of certain materials in respect of the Viscount programme.

On September 3, 1969, an agreement among Air Canada, Northwest and Aircraft was signed. It provided for several matters, including an assignment by Northwest to Aircraft of Northwest's agreement of April 2, 1969. That document, it will be recalled, provided for Viscount work, and a further 100,000 man-hours per annum.

On September 18, 1969, certain airport land was leased by the defendant to Aircraft.

On September 3, 1969, the take-over by the CAE companies of the Air Canada base was completed. Aircraft began actively carrying on business. Things went reasonably well for a while. But commencing in 1971, the plaintiffs' work-load began to diminish. The plaintiffs from then, until this litigation was commenced in 1975, constantly took the position the federal government was not complying with the alleged binding commitments in the March 26, 1969 letter. I shall later deal with those facts in more detail.

The first major issue is whether the defendant entered into a valid and enforceable agreement with CAE.

The plaintiffs' position is there were lengthy negotiations leading up to the March 26 letter; that letter set out the terms of the agreement reached; the parties intended it to be legally binding; the parties acted upon it.

The defendant's position is the letter of March 26, 1969 did not, for a number of reasons, create an enforceable contractual obligation on the Crown.

It was said, first, the three Ministers had no authority to bind the Crown to the kind of contract alleged; the authority of any person, including ministers, to bind the Crown must be found in a statute, or in an Order in Council; there was, in this case, no Order in Council; none of the relevant statutes provided the necessary authority for the

120 000 \$. Un troisième stipulait la vente de certains immeubles à Aircraft pour un prix de 300 000 \$. Un quatrième prévoyait la fourniture, par Air Canada à Aircraft, de certains matériaux dans le cadre du programme relatif aux appareils Viscount.

Le 3 septembre 1969 fut signée une convention entre Air Canada, Northwest et Aircraft. Elle comportait plusieurs clauses stipulant, notamment, la cession, par Northwest à Aircraft, de l'accord conclu par Northwest le 2 avril 1969. Cet acte, on se le rappellera, portait sur l'entretien des Viscount et sur 100 000 heures-travail additionnelles par an.

Le 18 septembre 1969, la défenderesse a loué à Aircraft un terrain aéroportuaire.

Le 3 septembre 1969, les sociétés de CAE prenaient en charge la base d'Air Canada. Aircraft commença ses opérations. Les choses allèrent raisonnablement bien pendant un certain temps mais, à compter de 1971, la charge de travail des demandereses diminua graduellement. À compter de cette époque et jusqu'à la mise en mouvement de l'instance, en 1975, les demandereses ont toujours prétendu que le gouvernement fédéral n'avait pas respecté les engagements, qui le liaient, souscrits dans la lettre du 26 mars 1969. J'élaborerai ci-dessous sur ces faits.

Il échet d'abord et surtout d'examiner si la défenderesse a conclu une convention valide et exécutoire avec CAE.

Les demandereses prétendent que la lettre du 26 mars est l'aboutissement de longues négociations, que cette lettre énonce les modalités de l'accord intervenu, que les parties entendaient se lier et qu'elles ont agi sur le fondement de ces modalités.

La défenderesse prétend, elle, que la lettre du 26 mars 1969 n'a pas, pour plusieurs raisons, créé d'obligation conventionnelle liant la Couronne.

D'abord, dit-on, les trois Ministres n'avaient pas le pouvoir de lier la Couronne par un contrat du genre invoqué; le pouvoir de lier la Couronne, même dans le cas des ministres, devait reposer sur une loi ou un décret; il n'y avait eu en l'espèce aucun décret; aucune des lois en cause n'attribuait

Ministers to enter into this kind of so-called contract.

This legal submission, a number of years later, that there was never any binding contractual relationship is, in view of all that has gone on pursuant to the March 26 letter, somewhat startling. It might well be almost an affront to the ordinary citizens of this country that these Ministers could not bind the government. If the submission is correct, the whole exercise from 1968 to the final breakdown between the parties, becomes a public travesty.

The evidence before me showed that senior civil servants involved in this matter over the years, many ministers, and others treated the arrangement as a binding commitment. As examples, I refer to the evidence of W. W. Reid and Arthur Bailey. Reid, a senior civil servant, was closely involved with the problem from the outset to the end. He, from time to time, suggested certain programmes to try and meet the commitment. Bailey was produced as an officer of the Crown for examination for discovery. He was, at that time, an Assistant Deputy Minister, Corporate Management, Department of Supply and Services. In respect of the negotiations leading to the letter of March 26, he said both sides had interests and motivations, "both of them coming together to a point of decision". Further:

... obviously the government and the three ministers concerned felt that it was in their particular interest to enter a negotiation and come out with an agreement because they felt they were going to get something out of it. [Q. 967: My underlining.]

But the point of no binding agreement has been taken. I must deal with it.

The defendant relied on *The Queen v. Transworld Shipping Ltd.*¹ as authority for the proposition that ministerial authority to enter into a contract on behalf of the Crown must be found in a statute or Order in Council. Jackett C.J. said at pages 163-164:

Before considering the questions that were so raised in this case, it is worthwhile, in my view, to review, in a general way, certain considerations that must be kept in mind when a question arises as to whether there is a contract between the Government of Canada and some other person in a field falling

aux Ministres les pouvoirs nécessaires à la conclusion d'un contrat de ce genre.

Cet argument de droit, avancé plusieurs années plus tard, voulant que n'ait jamais existé aucun lien conventionnel véritable est, à la lumière de tout ce qui s'est fait sur le fondement de la lettre du 26 mars, plutôt estomaquant. Affirmer que ces Ministres aient été incapables de lier le gouvernement, n'est-ce pas faire un affront aux citoyens ordinaires de notre pays? Si cet argument s'avérait fondé, tout l'exercice, depuis 1968 jusqu'à la rupture entre les parties, n'aura été qu'une farce.

La preuve dont je suis saisi indique que divers hauts fonctionnaires, impliqués au cours des ans, plusieurs ministres et d'autres encore ont considéré l'arrangement comme obligatoire. Les témoignages de MM. W. W. Reid et Arthur Bailey sont en ce sens. Reid, un haut fonctionnaire, fut étroitement associé à l'affaire du début à la fin. Il a proposé à plusieurs reprises certains programmes pour que l'engagement soit respecté. M. Bailey est le fonctionnaire que la Couronne a présenté en interrogatoire préalable. Il était, à cette époque, sous-ministre adjoint (gestion intégrée) au ministère des Approvisionnements et Services. Parlant des négociations dont la lettre du 26 mars fut le résultat, il a déclaré, les deux parties cherchant leur intérêt et ayant leurs motivations: [TRADUCTION] «leurs volontés se rencontrèrent». Plus loin, il ajoute:

[TRADUCTION] ... manifestement le gouvernement et les trois Ministres concernés pensaient qu'il était de leur intérêt d'engager des pourparlers et d'en arriver à un accord car, pensaient-ils, ils en retireraient quelque chose. [Q. 967: C'est moi qui souligne.]

Mais on soutient qu'il n'existe pas de convention obligatoire; je dois en juger.

La défenderesse fait valoir l'arrêt *La Reine c. Transworld Shipping Ltd.*¹ comme source de la règle voulant que le pouvoir d'un ministre de conclure un contrat au nom de la Couronne ne lui soit attribué que par la loi ou un décret. Le juge en chef Jackett dit aux pages 163 et 164:

Avant d'examiner les questions soulevées en l'espèce, il y a lieu, à mon avis, de passer en revue d'une manière générale certaines considérations que l'on doit avoir à l'esprit quand se pose la question de savoir s'il y a un contrat entre le gouvernement du Canada et une autre personne dans un domaine

¹ [1976] 1 F.C. 159 [C.A.].

¹ [1976] 1 C.F. 159 [C.A.].

within the domain of the Department of Transport. The points that I have in mind are

- (a) departmental authority,
- (b) parliamentary control,
- (c) the *Government Contracts Regulations*, and
- (d) section 15 of the *Department of Transport Act*.

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, subject to such statutory restrictions as may be otherwise 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. In the case of the Department of Transport the relevant provision is section 3 of the *Department of Transport Act*, which reads as follows:

3. (1) There shall be a department of the Government of Canada called the Department of Transport over which the Minister of Transport appointed by commission under the Great Seal shall preside.

(2) The Minister has the management and direction of the Department and holds office during pleasure.

Once it appears that the Minister has *prima facie* statutory authority to enter into contracts within his department's domain, it follows, in my view, subject to any inconsistent statutory provision, that his power can, and will, in the ordinary course of events, be exercised by the officers of his department. [My underlining.]

A similar statement to that made by Jackett C.J. had been made by Thurlow J. (now C.J.) in *Walsh Advertising Company Limited v. The Queen*.² The proposition came, for consideration, before the Supreme Court of Canada in *J. E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec*.³ In that case, an Order in Council, signed by the Lieutenant Governor of Quebec, authorized the Minister of Social Welfare to sign a contract for the purchase of a piece of land. It was contemplated the land would be used for the erection of a home for the aged. The Minister then signed a contract with the appellant

² [1962] Ex.C.R. 115.

³ [1977] 1 S.C.R. 41. There is some discussion by Davison C.J., of actual and ostensible authority of Crown officers, in *Meates v. Attorney-General*, [1979] 1 NZLR 415 [S.C.]. The facts in that case were quite different from the facts in this case and the *Verreault* case.

relevant de la compétence du ministère des Transports. Je pense aux points suivants:

- a) le pouvoir d'agir au nom du Ministère,
- b) le contrôle parlementaire,
- a c) le *Règlement sur les marchés de l'État*, et
- d) l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Transports*.

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. A 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 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. En ce qui concerne le ministère des Transports la disposition pertinente est l'article 3 de la *Loi sur le ministère des Transports*, ainsi libellé:

3. (1) Est établi un ministère du gouvernement du Canada, appelé ministère des Transports, auquel préside le ministre des Transports nommé par commission sous le grand sceau.

(2) Le Ministre a la gestion et la direction du ministère et occupe sa charge à titre amovible.

Si l'on admet *a priori* que le Ministre a légalement le pouvoir de passer des contrats dans le cadre de son ministère, il s'ensuit à mon avis que, sauf disposition légale contraire, ce pouvoir peut être et sera, dans le cours normal des choses, exercé par les fonctionnaires de son ministère. [C'est moi qui souligne.]

Le juge Thurlow (aujourd'hui juge en chef), avait déjà dit à peu près la même chose que le juge en chef Jackett dans l'espèce *Walsh Advertising Company Limited v. The Queen*.² La Cour suprême du Canada fut saisie de la question dans l'affaire *J. E. Verreault & Fils Ltée c. Le procureur général de la province de Québec*.³ Dans cette affaire, un décret, signé par le lieutenant-gouverneur du Québec, autorisait le ministre du Bien-être social à signer un contrat d'achat d'un bien-fonds. Le terrain devait servir à la construction d'un foyer pour personnes âgées. Le Ministre signa un contrat avec l'appelante pour la construction du foyer. Le

² [1962] R.C.É. 115.

³ [1977] 1 R.C.S. 41. Le juge en chef Davison analyse aussi la question de l'autorité réelle et manifeste des fonctionnaires de la Couronne dans l'arrêt *Meates v. Attorney General*, [1979] 1 NZLR 415 [S.C.]. Les faits dans cette affaire différaient fort de ceux en cause comme de ceux de l'arrêt *Verreault*.

for the construction of the home. On a change of government, the Province purported to cancel the construction contract. It was argued no enforceable contract had been entered into because the Order in Council had authorized only the purchase of land, not the construction contract. Pigeon J., giving the judgment of the Court, held the contract had been validly made pursuant to legislation creating a Department of Social Welfare (1958-59 (Que.), c. 27). Section 8 of that statute provided no contract or document should be binding on the department unless signed by the Minister or his Deputy. Section 10 provided the Lieutenant Governor in Council could authorize the Minister to organize schools and other institutions administered by his department; and could authorize him to:

... acquire, by agreement or expropriation, lands or immovables necessary for such purposes.

At pages 45-49, Pigeon J. said:

Can it be concluded from these provisions that, under the laws in force on June 7, 1960, the Minister of Social Welfare could not award a contract for a building intended for use as a home for the aged without an authorization from the Lieutenant Governor in Council? I think not. Firstly, it must be borne in mind that s. 10 is not in restrictive form. Like c. 6, it is an enabling statute. It may have a restrictive effect only to the extent that, under general principles, a legislative authorization is required. Such is the case for expropriation: the right to expropriate is exceptional, and it accordingly exists only by virtue of an express provision.

With regard to the organization of social welfare institutions, the situation is different because an affirmative enactment of limited application does not, as a rule, have the effect of excluding the application of a general principle.

It is therefore necessary to consider whether, in the absence of any statutory restriction, a minister is capable of contracting in the name of the government. Counsel for the respondent quoted the following passage from Mr. René Dussault's recent book, *Traité de Droit administratif canadien et québécois* (p. 888):

[TRANSLATION] ... an agent who seeks to enter into a contract on behalf of the government must be specifically empowered to do so: the law which is the source of the government's powers also establishes the boundaries beyond which it may not venture. As was pointed out by Thurlow J., in the Exchequer Court of Canada (*Walsh Advertising Co. Ltd. v. R.* [1962] Ex. C.R. 115, 123-124):

It appears to be established as a general proposition that a minister of the Crown has no authority, to enter into contracts on behalf of the Crown unless he has been authorized by a statute or by order in council to do so.

gouvernement ayant changé, la province a voulu résilier le contrat de construction. On faisait valoir qu'aucun contrat exécutoire n'avait été conclu puisque le décret n'autorisait que l'achat du terrain, non la construction d'un foyer. Le juge Pigeon, auteur de l'arrêt, dit que le contrat a été valablement conclu sur le fondement de la loi organique du département du bien-être social (L.Q. 1958-59, chap. 27). L'article 8 de cette loi portait qu'aucun contrat ou écrit n'engageait le département s'il n'était signé par le ministre ou son sous-ministre. L'article 10 portait que le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait autoriser le ministre à organiser des écoles et autres institutions administrées par son département; il pouvait l'autoriser aussi:

... à acquérir, de gré à gré ou par expropriation, des terrains ou des immeubles nécessaires à ces fins.

Aux pages 45 à 49, le juge Pigeon dit:

Peut-on conclure de ces textes qu'en vertu des lois en vigueur le 7 juin 1960, le ministre du Bien-être social ne pouvait accorder un contrat de construction d'un immeuble destiné à servir de foyer pour personnes âgées sans l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil? Je ne le crois pas. Il faut bien noter tout d'abord, que l'art. 10 n'est pas en forme restrictive. Tout comme le c. 6, c'est une loi d'autorisation. Il n'en découle une restriction que dans la mesure où, en vertu des principes généraux du droit, une autorisation législative est nécessaire. Ainsi, en est-il de l'expropriation. Le droit d'exproprier est exceptionnel. Il n'existe donc qu'en vertu d'une disposition explicite.

Pour l'organisation d'institutions de bien-être social, la question ne se pose pas de la même manière car un texte affirmatif de portée restreinte n'a pas, en général, pour effet d'écarter l'application d'une règle générale qui existe par ailleurs.

Il faut donc voir si vraiment, en l'absence d'une législation restrictive, un ministre est incapable de contracter au nom du Gouvernement. De la part de l'intimé, on nous a cité le passage suivant du récent ouvrage de M^e René Dussault, *Traité de Droit administratif canadien et québécois* (p. 888):

... l'agent qui veut contracter pour le compte de l'administration doit être spécifiquement habilité à le faire: si la loi est la source des pouvoirs de l'Administration, elle en constitue aussi le cadre hors duquel celle-ci ne peut agir. Comme le soulignait le juge Thurlow, de la Cour de l'Échiquier du Canada (*Walsh Advertising Co. Ltd. v. R.*, [1962] R.C.E. 115, 123-124):

[TRADUCTION] Il semble établi comme principe général qu'un ministre de la Couronne n'est pas habilité à signer des contrats au nom de la Couronne à moins qu'il n'y ait été autorisé par une loi ou un arrêté en conseil.

With respect, I feel that the correct principle is stated in the following passages from Griffith and Street, *Principles of Administrative Law* (3rd ed., 1963, pp. 269-271):

The United States is not liable on a contract made by its agent unless he has express statutory authority to make it or there is an appropriation adequate to its fulfilment. In England, on the other hand, the ordinary principles of agency apply to public officers. They are not required to have express authority in order to bind their principals, and they are not themselves liable on contracts unless they have contracted personally.

... It is usually stated that Crown contracts are invalid if Parliament has not made an express appropriation for the purposes of the contract. This is a misreading of the authorities, as an Australian decision has recognised. It rests chiefly on an *obiter dictum* of one judge in *Churchward v. Reg.*, (1865, 1 Q.B. 173, p. 209 *per* Shee J.), which has been considerably modified by several decisions in this century in which Viscount Haldane played a prominent part. It is submitted that the law is as follows: 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.

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 rigor.

Turning again to the *Walsh Advertising* case, 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 Quebec Legislature enacted similar provisions (1960-61 (Qué.), c. 38).

As I read the *Verreault* decision, the Supreme Court had indicated the proposition that Crown contracts can only be valid when authorized by Order in Council, or by a statute, is too restrictive.

Counsel for the defendant sought to explain the language used in the *Verreault* case, as saying, in reality, no more than what the *Transworld* and earlier cases had said.

Avec respect, il me paraît que la vraie doctrine est exposée dans les passages suivants de l'ouvrage de Griffith et Street intitulé *Principles of Administrative Law* (3^e éd. 1963, pp. 269-271):

[TRANSDUCTION] Le gouvernement des États-Unis n'est pas responsable d'un contrat signé par son représentant à moins que celui-ci n'ait été légalement autorisé ou qu'on n'y ait affecté des crédits suffisants pour l'exécuter. D'autre part, en Angleterre, les principes généraux du mandant s'appliquent aux fonctionnaires de l'État. Ils n'ont pas besoin d'autorisation expresse pour engager leur mandat et ils ne sont pas personnellement responsables des contrats à moins qu'ils ne se soient obligés personnellement.

... On a coutume de dire que les contrats du gouvernement sont nuls si le Parlement n'y a pas expressément affecté des crédits. Cela vient d'une mauvaise interprétation des précédents, comme un jugement australien l'a reconnu. Cette interprétation repose surtout sur l'*obiter dictum* d'un seul juge dans *Churchward v. Reg.*, (1865, 1 Q.B. 173, p. 209, M. le juge Shee). Cet énoncé a été profondément modifié, au cours du siècle, par plusieurs arrêts où le vicomte Haldane a joué un rôle de premier plan. Nous estimons que la vraie règle est la suivante: 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.

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.

Revenant maintenant à l'affaire *Walsh Advertising*, 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).

Selon moi, dans l'arrêt *Verreault*, la Cour suprême a montré que l'interprétation selon laquelle les contrats administratifs ne sont valides que si autorisés par un décret ou par la législation était trop restrictive.

L'avocat de la défenderesse a cherché à minimiser la portée des termes de l'arrêt *Verreault*, qui ne ferait que répéter ce que l'arrêt *Transworld* et la jurisprudence antérieure auraient dit.

I cannot subscribe to that analysis.

The Supreme Court found, in my opinion, apparent or ostensible authority in the relevant Quebec legislation. Neither a specific Order in Council, nor a specific statute, nor a specific statutory provision was required. The authority was there by implication.

Counsel then went to the particular statutes setting up the departments managed and directed by the three Ministers who signed the March 26 letter. The contention was that in none of those statutes was there authority to enter into a contract to provide man-hours of work over a future period of time.

That interpretation of the statutes is, to my mind, far too narrow.

Section 15 of the *Defence Production Act*, R.S.C. 1952, c. 62, as amended, empowered the Minister to, among other things:

15. ...

(b) manufacture or otherwise produce, finish, assemble, process, develop, repair, maintain or service defence supplies or manage and operate facilities therefor;

(d) arrange for the performance of professional or commercial services;

(g) do all such things as appear to the Minister to be incidental to or necessary or expedient to the matters mentioned in the foregoing provisions of this section or as may be authorized by the Governor in Council with respect to the procurement, construction or disposal of defence supplies or defence projects.

Section 17 of the legislation authorized the Minister to enter into contracts for the carrying out of anything he was authorized to do under sections 14 or 15.

When the relevant sections of the *Defence Production Act* are read liberally and reasonably, I conclude the Minister was authorized to enter into a contract providing for the matters set out in paragraph 15(b), including a commitment of so many hours of work. What the Minister did, in the March 26 letter, was to agree to provide work in respect of "defence supplies", including aircraft and aircraft facilities. Instead of specifying precise work projects, a general commitment of work, in

Je ne saurais souscrire à cette analyse.

La Cour suprême a, à mon avis, trouvé le pouvoir de contracter apparent et manifeste dans la législation québécoise pertinente. Aucun décret exprès, aucune loi expresse, ni aucune disposition légale expresse n'était nécessaire. Le pouvoir existait par implication.

Le procureur de la défenderesse a ensuite analysé les diverses lois organisant les ministères que géraient et dirigeaient les trois Ministres signataires de la lettre du 26 mars. On ne trouvait dans aucune de ces lois, soutenait-on, le pouvoir de conclure un contrat portant fourniture d'heures-travail pour une période future.

Cette interprétation est, à mon avis, par trop étroite.

L'article 15 de la *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1952, chap. 62, modifiée, confère au Ministre le pouvoir, notamment, de:

15. ...

b) fabriquer ou autrement produire, parachever, assembler, traiter, développer, réparer ou entretenir des approvisionnements de défense ou administrer et exploiter des facilités à cette fin;

d) prendre des dispositions en vue de l'accomplissement de services professionnels ou commerciaux;

g) accomplir tout ce qui, de l'avis du Ministre, est accessoire, nécessaire ou utile aux matières mentionnées dans les dispositions précédentes du présent article, ou toute chose que le gouverneur en conseil peut autoriser en ce qui regarde la fourniture, la construction ou l'aliénation d'approvisionnements de défense ou d'entreprises de défense.

L'article 17 de cette Loi autorise le Ministre à conclure des contrats d'exécution de tout ce qu'il est autorisé à accomplir selon l'article 14 ou 15.

Donnant aux articles pertinents de la *Loi sur la production de défense* un sens raisonnable et une interprétation libérale, j'en déduis que le Ministre avait le pouvoir de conclure un contrat pourvoyant à ce qui est prévu à l'alinéa 15b), y compris un engagement pour un nombre quelconque d'heures de travail. Dans la lettre du 26 mars, le Ministre n'a fait que s'engager à fournir du travail concernant les «approvisionnements de défense», dont les aéronefs et les installations qui leur sont nécessai-

terms of hours, was given. On a generous reading of paragraph 15(b), authority for the March 26 letter can, in my opinion, be found.

My conclusions on this point, cover not only the guarantee of 40,000 to 50,000 direct labour man-hours as "set-aside" repair and overhaul work from DDP, but any additional work available from that Department contributing to the target level of 700,000 hours.

I have not overlooked paragraph 17(1)(d) which provides that any contract shall not be entered into without the approval of the Governor in Council. The *Verreault* case is applicable. There was here, as I see it, implied or ostensible approval. A formal Order in Council was not required.

I turn now to the *Department of Transport Act*, R.S.C. 1952, c. 79, as amended. The statute did not deal with aircraft. The powers of the Minister came from the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1952, c. 2, as amended. Subsection 3(2) of the *Department of Transport Act*, gave the management and direction of the Department to the Minister. Paragraph 3(d) of the *Aeronautics Act* imposed the duty on the Minister:

3. ...

(d) to control and manage all aircraft and equipment necessary for the conduct of any of Her Majesty's services;

Counsel for the defendant conceded there was statutory authority in those provisions for the Minister to contract for the repair and overhaul of Department of Transport aircraft and equipment. But he again put the restrictive submission: that authority did not include entering into a contract to provide so many man-hours of work to a third party. Again, as with the submission in respect of the *Defence Production Act*, the distinction is, as I see it, too fine. If the Minister could contract for the repair and overhaul of Transport aircraft, I fail to see why he could not agree to provide a certain amount of man-hours of work. The work would obviously arise in respect of aircraft owned by the Department, or other aircraft within the Minister's direction or control.

res. Au lieu de spécifier certains projets de travaux précis, un engagement général de fournir du travail, en termes d'heures, a été donné. Cette interprétation large de l'alinéa 15b) donne, à mon avis, un fondement à la lettre du 26 mars.

Mes conclusions à cet égard visent non seulement les 40 000 à 50 000 heures-travail directes garanties, en réparation et en révision «réservées» par le MPD, mais aussi tout le travail supplémentaire fourni par ce Ministère et contribuant à l'objectif de 700 000 heures.

Je n'oublie pas l'alinéa 17(1)d) qui porte qu'aucun contrat ne saurait être conclu sans l'approbation du gouverneur en conseil. Il faut appliquer l'arrêt *Verreault*. Il y avait ici, selon moi, approbation tacite, voire manifeste. Un décret en bonne et due forme n'était pas nécessaire.

J'en viens maintenant à la *Loi sur le ministère des Transports*, S.R.C. 1952, chap. 79, modifiée. Cette Loi ne concerne pas l'aéronautique. Les pouvoirs du Ministre en l'espèce découlaient de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1952, chap. 2, modifiée. Le paragraphe 3(2) de la *Loi sur le ministère des Transports* confie la gestion et la direction du Ministère au Ministre. L'alinéa 3d) de la *Loi sur l'aéronautique* impose au Ministre le devoir:

3. ...

d) de contrôler et d'administrer tous les aéronefs et tout l'équipement nécessaires à la direction des services de Sa Majesté;

L'avocat de la défenderesse a reconnu que ces dispositions constituaient une autorisation légale pour le Ministre de contracter en matière de réparation et de révision des appareils et du matériel du ministère des Transports. Mais, à nouveau, il faisait valoir l'interprétation restrictive selon laquelle l'autorité en cause n'incluait pas celle de conclure un contrat stipulant la fourniture d'une certaine quantité d'heures de travail à un tiers. Ici aussi, comme dans le cas de la *Loi sur la production de défense*, la distinction me paraît trop ténue. Si le Ministre pouvait contracter quant à la réparation et à la révision des aéronefs de transport, je ne vois pas pourquoi il n'aurait pas pu convenir de fournir une certaine quantité d'heures-travail. Manifestement, le travail en cause portait sur les aéronefs appartenant au Ministère ou sur les autres aéronefs dont le Ministre avait la garde ou l'administration.

Lastly, there is the *Department of Trade and Commerce Act*, R.S.C. 1952, c. 78. By section 3, the Minister had the management and direction of the Department. Section 5 provided:

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.

The defendant submitted authorization for the March 26 letter could not be found in these statutory provisions.

I do not agree.

The arrangements in the Ministers' letter are, in my view, quite capable of falling within the broad head of trade and commerce. That Department had no aircraft of its own. It had an aerospace branch. The Department had wide powers which conceivably might result in the directing of aircraft work, and therefore man-hours of labour, to the plaintiffs.

The defendant, on the basis of there being no actual or implied authority to be found in the three statutes discussed, contended that the only way in which the March 26 document could validly have sprung was (a) from a specific Order in Council or (b) from a special statute authorizing that particular contract. The submission went even further: there was no statute of any kind in existence in 1969, on which an Order in Council could have been based.

For all of the reasons I have given, I reject the defendant's submissions. The letter, if otherwise meeting the requirements of the law of contract, created a valid enforceable agreement between CAE and the defendant.

The defendant then says:

... the agreement which allegedly came into existence as a result of the letter was not an agreement in the contractual sense, but merely an expression of an intention to enter into contractual relations in the future ("contractual uncertainty");

A number of cases, several well-known, were cited in support of the proposition that an agreement, in which some critical part, or parts, are left undeter-

Enfin, il y a la *Loi sur le ministère du Commerce*, S.R.C. 1952, chap. 78. De par l'article 3, le Ministère a la direction et le contrôle du Ministère. L'article 5 dispose que:

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.

La défenderesse fait valoir qu'aucune de ces dispositions légales n'autorisait la lettre du 26 mars.

Ce n'est pas mon avis.

Les arrangements souscrits dans la lettre ministérielle peuvent, selon moi, fort bien relever de la rubrique «commerce», laquelle est fort large. Ce Ministère ne possédait aucun aéronef à lui. Il n'avait pas de direction aérospatiale. Il possédait de larges pouvoirs, pouvant servir, cela n'est pas inconcevable, à confier aux demanderesse certains travaux à effectuer sur des avions et, par là, un certain nombre d'heures-travail.

La défenderesse, s'appuyant sur l'absence de pouvoir exprès ou tacite dans les trois lois discutées, soutient que la seule source valable de l'acte du 26 mars était: a) un décret exprès; b) ou une loi d'exception autorisant ce contrat particulier. On allait même plus loin: il n'y avait aucune loi, de quelque genre que ce soit, en vigueur en 1969, autorisant la prise d'un semblable décret.

Par les motifs précités, je rejette les arguments de la défenderesse. La lettre, dans la mesure où elle est conforme au droit des contrats, créait un contrat valide et exécutoire entre CAE et la défenderesse.

La défenderesse ajoute:

[TRADUCTION] ... la convention dont l'existence résulterait de la lettre n'est pas un contrat au sens strict mais la simple expression d'une intention de contracter dans l'avenir («indétermination de l'objet du contrat»);

Une certaine jurisprudence, dont des espèces bien connues, a été citée comme source de la règle voulant qu'une convention dont un certain aspect,

mined, is no contract at all: parties cannot validly agree they will, in the future, agree upon a vital matter, or matters, that have not yet been determined.

Wilson C.J.S.C. [British Columbia], in *Diamond Developments Ltd. v. Crown Assets Disposal Corp.*,⁴ set out the law as stated in the leading authorities:

I want first to cite a rule stated by Lord Dunedin in *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [1934] 2 K.B. 17, approved by Lord Wright in *G. Scammell & Nephew, Ltd. v. Ouston*, [1941] A.C. 251 at p. 269:

To be a good contract there must be a concluded bargain and a concluded contract is one which settles everything that is necessary to be settled and leaves nothing to be settled by agreement between the parties. Of course it may leave something which has still to be determined but then that determination must be a determination which does not depend upon the agreement between the parties.

The proposition to be considered is neatly stated by Parker, J., in *Von Hatzfeldt-Wildenburg v. Alexander*, [1921] 1 Ch. 284, cited and approved by Judson, J., in *Calvan Consolidated Oil & Gas Co. Ltd. v. Manning* (1959), 17 D.L.R. (2d) 1 at p. 6, [1959] S.C.R. 253, and again by Bull, J.A., in *Block Bros. Realty Ltd. v. Occidental Hotel Ltd.* (1971), 19 D.L.R. (3d) 194 at p. 198, [1971] 3 W.W.R. 51:

It appears to be well settled by the authorities that if the documents or letters relied on as constituting a contract contemplate the execution of a further contract between the parties, it is a question of construction whether the execution of the further contract is a condition or term of the bargain, or whether it is a mere expression of the desire of the parties as to the manner in which the transaction already agreed to will in fact go through. In the former case there is no enforceable contract either because the condition is unfulfilled or because the law does not recognise a contract to enter into a contract. In the latter case there is a binding contract and the reference to the more formal document may be ignored.

The defendant contends the providing of man-hours of work could only be done by way of future contracts in respect of specific aircraft. Those contracts, the submission runs, would have to be negotiated as to price; decisions would have to be reached as to whether the plaintiffs had the capability of carrying out the work; potential work programmes were unknown in 1969; they would

⁴ (1972), 28 D.L.R. (3d) 207 [B.C.S.C.], at p. 212. See also *Canada Square Corp. Ltd. v. Versafood Services Ltd. et al.* (1982), 130 D.L.R. (3d) 205 [Ont. C.A.].

ou des aspects, sont laissés indéterminés, ne constitue pas un contrat; les parties contractantes ne peuvent valablement convenir qu'à l'avenir elles s'entendront sur un ou des éléments vitaux laissés pour l'instant indéterminés.

Le juge en chef de la Cour suprême [de la Colombie-Britannique], le juge Wilson, dans l'arrêt *Diamond Developments Ltd. v. Crown Assets Disposal Corp.*⁴, résume l'état du droit tel qu'établi par les principaux arrêts de principe:

[TRADUCTION] Je citerai d'abord la règle énoncée par lord Dunedin dans l'arrêt *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [1934] 2 K.B. 17, et confirmée par lord Wright dans l'arrêt *G. Scammell & Nephew, Ltd. v. Ouston*, [1941] A.C. 251, à la p. 269:

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 à déterminer par accord ultérieur. Naturellement, il peut comporter un élément non encore déterminé, mais la détermination de cet élément ne doit pas supposer l'accord des parties.

Le juge Parker a bien circonscrit la règle en cause dans l'espèce *Von Hatzfeldt-Wildenburg v. Alexander*, [1921] 1 Ch. 284; le juge Judson la cite et l'approuve dans l'arrêt *Calvan Consolidated Oil & Gas Co. Ltd. v. Manning* (1959), 17 D.L.R. (2d) 1, à la p. 6, [1959] R.C.S. 253; de même le juge Bull, de la Cour d'appel, dans l'arrêt *Block Bros. Realty Ltd. v. Occidental Hotel Ltd.* (1971), 19 D.L.R. (3d) 194, à la p. 198, [1971] 3 W.W.R. 51:

Il paraît être de bonne doctrine que si les papiers ou lettres constatant prétendument un contrat envisagent la conclusion d'un contrat ultérieur entre les parties, se pose alors une question d'interprétation, à savoir est-ce que la conclusion du contrat ultérieur constitue une condition ou une clause de l'accord ou s'agit-il de la simple expression du désir des parties quant au mode d'exécution de l'accord de leur volonté? Dans le premier cas, il n'y a aucun contrat exécutoire, soit parce que la condition est purement potestative, soit parce que le droit ne reconnaît pas la convention par laquelle on s'engage à en conclure une autre. Dans le deuxième cas, il y a un contrat obligatoire et l'on n'a pas à tenir compte de l'acte formel ultérieur.

La défenderesse soutient que la provision d'heures-travail ne pouvait se faire que dans des contrats ultérieurs, relatifs à un aéronef précis. Il faudra alors, argue-t-on, négocier le prix de ces contrats. Il faudra décider si les demanderesses peuvent faire le travail. On ignorait la notion de programmes potentiels de travail en 1969; il faudrait donc les établir plus tard. Tout cela,

⁴ (1972), 28 D.L.R. (3d) 207 [C.S.C.-B.], à la p. 212. Voir aussi *Canada Square Corp. Ltd. v. Versafood Services Ltd. et al.* (1982), 130 D.L.R. (3d) 205 [C.A. Ont.].

have to be determined in the future. All those things, it is said, make the March 26 letter no contract at all, or put another way, unenforceable.

Once more, I do not agree.

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.

The letter falls, to my mind, within the words quoted above from *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [[1934] 2 K.B. 17 (H.L.)]. It was a concluded bargain. It left nothing to be settled by future agreement. What was left to be determined, was by the defendant alone: how to carry out the obligations it had undertaken. That determination was not dependant upon the March agreement.

Next, the defendant raises technical arguments. Who, on the plaintiffs' side, was the contracting party? From there the submission proceeds to the hoary law in respect of assignments, legal and equitable, of contractual rights, the right to sue, and the necessary parties.

This submission is based on the premise that the Ministers' letter agreement was made with Northwest, not CAE, and not Aircraft.

The initial approach by Rayner, the Director of the Aerospace Branch of the Department of Industry, had been to Bunnell of Northwest. But CAE, through Reekie, became immediately involved. It is true that it was originally contemplated North-

disait-on, faisait que la lettre du 26 mars n'était pas un contrat ou, si l'on veut, n'était pas exécutoire.

Encore une fois, ce n'est pas mon avis.

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.

La lettre répond selon moi aux critères de l'arrêt *May & Butcher, Ltd. v. The King*, [[1934] 2 K.B. 17 (H.L.)]. Il y a eu accord de volontés. Rien n'a été laissé à régler par une convention ultérieure. Ce qui restait à déterminer ne devait l'être que par la défenderesse: la façon d'exécuter les obligations contractées. Cela ne dépendait pas de la convention de mars.

La défenderesse excipe ensuite de moyens techniques. Quelle était, des demanderesse, la partie contractante? L'argument fait appel à l'ancien droit sur les cessions, de droit et d'*equity*, sur les droits conventionnels, sur le droit d'ester et sur les parties à mettre en cause.

Ce moyen se fonde sur la prémisse que la lettre ministérielle constatant la convention était adressée à Northwest, non à CAE ou à Aircraft.

Rayner, le directeur de la Direction de l'aéronautique et de l'espace aérien du ministère de l'Industrie avait d'abord contacté M. Bunnell de Northwest. Mais CAE, par l'intermédiaire de Reekie, fut impliquée immédiatement dans les

west would be the vehicle to take over the Air Canada Winnipeg base. The proposal to Air Canada came from Northwest. The April 2, 1969 agreement was with Northwest. That agreement had this clause:

Until such time as this Agreement has been superseded in whole or in part by other agreements of a more formal and specific nature, this Agreement shall generally express the nature and extent of the overall program and the spirit and intent with which both parties shall enter into related agreements. (Ex. P. 18: p. 1).

I accept, however, Reekie's evidence to the effect that those on the government side knew, before March 26, 1969, it might be some CAE subsidiary other than Northwest which might be used.

But the key document, the March 26 letter, is directed to CAE. In my view, CAE and Northwest became parties to the contract set out in the letter. The other party was the defendant.

The formal agreements, made to carry out the whole transaction, were, as recounted, all dated September 1, 1969. They were with Aircraft. CAE was a guarantor in two of them. Two days later, again as earlier set out in these reasons, Northwest assigned all its interest in the Air Canada agreements to Aircraft. CAE was a party to that transaction.

Reekie's letter of February 28, 1969, to Hewson was really the basis for the Ministers' letter of March 26. In Reekie's letter, paragraph 7 proposed:

The government would agree to assign existing land leases to Northwest Industries as per our proposal to Air Canada.

The Ministers' letter in reply, as to this, stated that the existing lease from Transport to Air Canada would be assigned to Northwest for 10 years at the then existing financial terms. On September 18, 1969, the defendant leased certain airport land, not to Northwest, but to Aircraft. While the evidence is not too clear, this lease seems to be in compliance with the leasing arrangement. It supports the view that the parties were dealing with CAE and Aircraft. Northwest was out of the picture.

négociations. Il est vrai qu'à l'origine c'était Northwest qui devait prendre en charge la base d'Air Canada à Winnipeg. La proposition faite à Air Canada venait de Northwest. La convention du 2 avril 1969 fut conclue avec Northwest. Il y était stipulé:

[TRADUCTION] Tant que la présente convention n'aura pas été remplacée, en tout ou en partie, par d'autres contrats plus formels et plus précis, elle exprime la nature et la portée générales de l'ensemble du programme et l'esprit et l'intention dans lesquels les deux parties conclueront les conventions connexes (pièce P. 18: p. 1).

Toutefois, je crois Reekie lorsqu'il affirme dans son témoignage que du côté du gouvernement on savait, avant le 26 mars 1969, qu'une filiale de CAE autre que Northwest, pourrait être choisie.

Mais le document clé, la lettre du 26 mars, est adressée à CAE. Selon moi, CAE et Northwest sont devenues parties au contrat constaté par la lettre. Le cocontractant, c'est la défenderesse.

Les conventions formelles, en exécution de l'ensemble de l'arrangement, sont toutes, on se le rappellera, datées du 1^{er} septembre 1969. Elles furent conclues avec Aircraft. CAE se portait caution dans deux de celles-ci. Deux jours plus tard, ici encore comme je l'ai déjà dit dans les présents motifs, Northwest cédait tous ses droits dans les conventions conclues avec Air Canada à Aircraft. CAE était partie à cet arrangement.

La lettre du 28 février 1969 que Reekie envoya à Hewson fut la véritable raison d'être de la lettre ministérielle du 26 mars. Dans la lettre de Reekie, on dit, au paragraphe 7:

[TRADUCTION] Le gouvernement acceptera de céder les baux des terrains en vigueur à Northwest Industries comme prévu dans notre projet soumis à Air Canada.

À cet égard, la lettre ministérielle énonce en réponse que le bail en vigueur concédé par le ministère des Transports à Air Canada sera cédé à Northwest, pour dix ans, aux conditions financières existantes. Le 18 septembre 1969, la défenderesse loua un terrain, pour fins d'aéroport, non à Northwest, mais à Aircraft. Quoique la preuve administrée à cet égard ne soit pas des plus claires, ce bail semble avoir été contracté en exécution de l'arrangement locatif convenu. Ce qui confirme que les parties traitaient avec CAE et Aircraft. Northwest n'était plus en cause.

There is no doubt in my mind that there was, at the least, an equitable assignment from Northwest to Aircraft of any rights Northwest had under the March 26 contract. And there is equally no doubt all concerned knew that Aircraft was going to carry on the operation of the Winnipeg base.

The defendant's position is that Northwest must be a party plaintiff in the action; there was no legal assignment in writing, even if there were an equitable assignment, that does not do away with the necessity of Northwest being a party. Reference was made to certain statements in the 9th edition of *Cheshire and Fifoot's Law of Contract*.

I prefer, and adopt, the view expressed in *Chitty on Contracts* (24th ed., Vol. 1) paragraph 1169:

1169 Enforcement of legal chose in action equitably assigned.

Before the Judicature Act 1873, an assignment of a legal chose in action could not usually have been enforced except in the name of the assignor because a legal chose in action had to be enforced in the common law courts, which would only recognise the assignor as entitled to sue. After the passing of the Judicature Act, it was held that, although assignments of legal choses not complying with the statute remained valid in equity, it also remained the position that both assignor and assignee must be made parties to the proceedings. Where the assignment fails to be statutory because the assignor has not wholly disposed of his interest (e.g. where it is by way of charge only, or is of part of a debt only), this rule generally serves a useful purpose since it ensures that all parties with an interest in the chose are brought before the court. But where the assignor retains no interest in the chose in action and the assignment only fails to be statutory, e.g. because it was not in writing, the requirement that the assignor be made a party to the proceedings seems no longer to serve any such purpose, if the view stated above as to the effect of equitable assignments is accepted.

However, it is to be noted that the debtor may waive the requirement that the assignor be joined, and in any event the Rules of the Supreme Court now provide that no cause of action is to be defeated for nonjoinder of a party, though the court may direct that he be made a party to the case.

The addition of Northwest as a party plaintiff would not, in my view, serve any useful purpose. Further, the Rules of this Court [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] provide:

Rule 1716. (1) No action shall be defeated by reason of the misjoinder or nonjoinder of any party; and the Court may in any action determine the issues or questions in dispute so far as

Je ne doute nullement qu'il y ait eu cession, au moins en *equity*, par Northwest à Aircraft, de tous les droits que Northwest détenait en vertu du contrat du 26 mars. Et également, il n'y a aucun doute que tous ceux qui étaient concernés savaient que c'était Aircraft qui allait reprendre l'exploitation de la base de Winnipeg.

La défenderesse fait valoir que Northwest aurait dû être demanderesse; il n'y avait eu aucune cession écrite ayant force de droit; même s'il y avait eu cession en *equity*, il fallait néanmoins que Northwest soit partie à l'instance. On citait certains extraits de la 9^e édition du *Cheshire and Fifoot's Law of Contract*.

Je préfère, et fais miennes, les vues de Chitty dans *Chitty on Contracts* (24^e éd., vol. 1), au paragraphe 1169:

[TRADUCTION] 1169 **Effet juridique de la cession, en *equity*, d'un bien incorporel.** Antérieurement au Judicature Act de 1873 la cession d'un bien incorporel, en droit, ne pouvait normalement recevoir d'effet, si ce n'est au nom du cédant, puisque l'effet devait être sanctionné par les juridictions de *common law*, qui ne reconnaissent comme capable d'ester que le cédant. Après l'adoption du Judicature Act, on a jugé que, certes les cessions en droit de biens incorporels, en dérogation à la législation, conservaient leur validité en *equity*, mais le cédant et le cessionnaire devaient toujours être tous deux parties à l'instance. Lorsque la cession n'était pas légale, parce que le cédant n'avait pas complètement aliéné son droit, (par ex. lorsque l'aliénation est sous forme de charge uniquement ou comme partie d'une créance) cette règle a sa raison d'être puisqu'elle assure la mise en cause de toutes les parties intéressées au bien. Mais, lorsque le cédant ne conserve aucun droit dans le bien incorporel et que la cession ne fait qu'être contraire à la législation, c.-à-d. lorsqu'elle n'est pas par écrit, l'obligation de rendre le cédant partie à l'instance ne semble plus servir pareille fin si les vues précitées quant à l'effet, en *equity*, des cessions sont acceptées.

Toutefois, on notera que le débiteur peut renoncer à l'obligation de mettre en cause le cédant et, de toute façon, les règles de la Cour suprême portent maintenant qu'aucun droit d'action ne saurait être décliné pour absence de mise en cause d'une partie, la Cour pouvant ordonner la mise en cause de la partie en question.

La mise en cause de Northwest à titre de partie demanderesse ne servirait à mon avis aucune fin utile. D'ailleurs les Règles de cette Cour [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] portent que:

Règle 1716. (1) La validité d'une action n'est pas affectée à cause d'une fausse constitution de partie ou de l'omission de mettre une partie en cause, et la Cour peut dans toute action

they affect the rights and interests of the persons who are parties to the action.

I shall, therefore, determine the issues in dispute so far as they affect the rights and interests of the present parties.

I turn now to the second main issue: what were the terms of the agreement?

They are to be found in the March 26 letter. I shall summarize:

(1) The parties agreed that 700,000 man-hours per annum of direct labour was a realistic target for an effective operation, and one which would maintain 1969 employment levels.

(2) DDP guaranteed 40,000 to 50,000 direct labour man-hours in the years 1971 through 1976 as "set aside" repair and overhaul work. I add these comments. This was a guarantee with no strings attached. If DDP, in order to carry out its obligation, had to take work away from others, that was its concern; there was no stipulation, in the March agreement, to the contrary.

(3) The Government of Canada (in this case the defendant) agreed 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.

It is not necessary to summarize paragraphs (d) and (e) of the Ministers' letter.

Before going to the issue as to breach of contract, I shall deal with the key obligation "will employ its best efforts".

An equivalent term, "use their best endeavours", was interpreted by A. T. Lawrence J., sitting on the Railway and Canal Commission, in *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company*⁵:

⁵ (1911), 27 T.L.R. 451 [Rail. and Canal Com.] at p. 452. See also: *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 [Q.B.D.] at p. 237; *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (1912) [S.C. Mass.] at p. 226 ("best energies"); *In Re Heard* (1980), 6 B.R. 876 at pp. 883-884 ("best effort").

disposer des points ou des questions en litige dans la mesure où ils touchent aux droits et intérêts des personnes qui sont parties à l'action.

Je vais donc statuer sur les points en litige dans la mesure où ils influent sur les droits des parties actuellement en cause.

Sur le second point: quelles sont les conditions du contrat?

On les retrouve dans la lettre du 26 mars. Les voici résumées:

(1) Les parties convenaient que les 700 000 heures-travail directes par année constituaient un objectif réaliste pour une bonne exploitation, objectif qui maintiendrait les niveaux d'emploi de 1969.

(2) Le MPD garantissait 40 000 à 50 000 heures-travail directes de 1971 à 1976 au titre de travaux de révision et de réparation «réservés». J'ajoute que c'était là une garantie sans réserve; si le MPD, afin d'exécuter son obligation, se voyait forcé d'enlever des commandes à d'autres, c'était son affaire; il n'y avait dans la convention de mars aucune stipulation contraire.

(3) Le gouvernement du Canada (défendeur en l'espèce) convenait de s'employer de son mieux à obtenir d'autres ministères et sociétés de la Couronne le travail supplémentaire nécessaire pour combler toute carence, jusqu'à 700 000 heures par année, pour les années 1971 à 1976.

Il n'est pas nécessaire de résumer les alinéas (d) et (e) de la lettre ministérielle.

Avant de statuer sur l'inexécution du contrat, je statuerai sur la stipulation primordiale, sur l'obligation de moyen, de «s'employer de son mieux».

Le juge A. T. Lawrence, siégeant à la Commission des chemins de fer et des canaux, interpréta une expression semblable, [TRADUCTION] «faire tout son possible», dans l'espèce *Sheffield District Railway Company v. Great Central Railway Company*⁵:

⁵ (1911), 27 T.L.R. 451 [Comm. des chemins de fer et des canaux] à la p. 452. Voir aussi: *Terrell v. Mabie Todd & Coy Ltd.* (1952), 69 R.P.C. 234 [Q.B.D.] à la p. 237; *Randall v. Peerless Motor Car Co.*, 99 N.E. 221 (1912) [S.C. Mass.] à la p. 226 ([TRADUCTION] «mettre toutes ses énergies à»); *In Re Heard* (1980), 6 B.R. 876 aux pp. 883 et 884 ([TRADUCTION] «de son mieux»).

The respondents sought to rely upon cases decided in this Court upon other words used under different circumstances. We think that nothing is more misleading than this use of precedent. We think "best endeavours" means what the words say; they do not mean second-best endeavours. We quite agree with the argument of Mr. Balfour Browne that they cannot be construed to mean that the Great Central must give half or any specific proportion of its trade to the Sheffield District. They do not mean that the Great Central must so conduct its business as to offend its traders and drive them to competing routes. They do not mean that the limits of reason must be overstepped with regard to the cost of the service; but short of these qualifications the words mean that the Great Central Company must, broadly speaking, leave no stone unturned to develop traffic on the Sheffield District line.

The next main issue is: did the defendant breach the agreement? Put in terms of the *Sheffield* case: did the defendant use less than "best efforts" (second-best efforts), or did it leave reasonable stones unturned, in endeavouring to provide to the plaintiffs any shortfalls up to 700,000 direct man-hours per year.

The evidence clearly establishes two things: the DDP guarantee of 40,000—50,000 direct hours was met only in the 1972-1973 year. The best efforts undertaking did not come into play in the 1971-1972 year. Aircraft reached the 700,000 hour target from other sources. But there was a shortfall in the remaining four years.

I have concluded the defendant did not, as outlined in the previous paragraph, provide the agreed DDP work in four of the five years in question. In respect of the 700,000 hours commitment, I have also concluded the defendant did not, through the Government of Canada, use its best efforts to make up any shortfall up to 700,000 hours.

[Editor's note: The Editor has made a determination that substantial portions of the reasons for judgment herein should not be published in view of the amount of space they would occupy in the Reports and the fact that they add nothing to the precedential value of this case. The portions of the judgment omitted are those which consist in a

[TRADUCTION] Les intimés prétendent invoquer la jurisprudence de la Cour interprétant d'autres expressions dans des circonstances différentes. Nous pensons que rien n'est plus trompeur que cet usage des précédents. Nous pensons que «de son mieux» veut dire ce que les mots veulent dire: cela ne veut pas dire ne pas avoir fait de son mieux. Nous sommes tout à fait d'accord avec M. Balfour Browne; ces termes ne sauraient être interprétés comme signifiant que Great Central doit remettre la moitié ou quelque autre portion bien définie de son commerce au district de Sheffield. Ils ne signifient nullement que Great Central doive gérer son entreprise de façon à nuire à ses partenaires et à les diriger vers des avenues concurrentes. Ils ne signifient pas que l'on doive dépasser les limites de la raison pour ce qui est du coût du service. Mais, ceci dit, ces mots signifient que Great Central Company doit, généralement parlant, ne laisser aucune avenue inexplorée dans le but de favoriser le développement du trafic sur la ligne du district de Sheffield.

Voici le principal point litigieux suivant: le respect par la défenderesse de la convention. Dans les termes de l'arrêt *Sheffield*: la défenderesse a-t-elle fait moins que «de son mieux»? A-t-elle laissé certaines avenues inexplorées dans ses tentatives pour combler au profit des demandresses toute carence en matière d'heures-travail directes, jusqu'à concurrence de 700 000 par année.

La preuve administrée démontre clairement deux choses: la garantie du MPD de 40 000 à 50 000 heures directes n'a été respectée qu'au cours de l'année 1972-1973. L'obligation de moyen, de s'employer de son mieux, n'a pas joué au cours de l'année 1971-1972; Aircraft a atteint son objectif de 700 000 heures à partir d'autres sources. Mais, pour les quatre années suivantes il y a eu carence.

J'en conclus que la défenderesse n'a pas, comme énoncé dans le paragraphe précédent, fourni le travail convenu, en provenance du MPD, pour quatre des cinq années en question. Au sujet de l'engagement des 700 000 heures, j'en suis venu aussi à la conclusion que la défenderesse ne s'est pas, par le biais du gouvernement du Canada, employée de son mieux à combler toute carence jusqu'à 700 000 heures.

[Note de l'arrêtiste: L'arrêtiste a choisi d'abrégier les présents motifs de jugement en raison de la faible valeur jurisprudentielle de la partie supprimée et par souci d'économie d'espace. La partie qui a été omise a trait à l'étude de la preuve administrée à l'appui de la conclusion selon laquelle le gouvernement ne s'est pas employé de

review of the evidence supporting the conclusion that the Government did not use its best efforts to make up the shortfall of work at the Winnipeg facility and the calculation of damages. The awards of damages totalled \$4,300,000.]

In the statement of issues agreed to by the parties, an alternative was stated. It was dependent on a finding there was no valid and enforceable agreement between CAE and the defendant. If so, then the plaintiffs based their cause of action on "negligent misrepresentations" by the defendant. In view of my finding there was a valid and enforceable agreement, and breach of it, it is not necessary to deal with that issue of "negligent misrepresentations".

The plaintiffs are entitled to the costs of this action.

I direct counsel for the plaintiffs to prepare the formal pronouncement; then to submit it to counsel for the defendant for approval. But if agreement as to its form cannot be reached, I will settle the formal pronouncement.

son mieux à combler la carence de travail à la base de Winnipeg, et au calcul des dommages-intérêts qui s'élèvent à 4 300 000 \$.]

a

Dans l'exposé du litige convenu entre les parties, une solution de rechange avait été prévue pour le cas où il aurait été jugé qu'il n'existait aucun contrat valide et exécutoire entre CAE et la défenderesse. Alors, les demanderesses auraient fondé leur demande sur les [TRADUCTION] «fausses et négligentes affirmations» de la défenderesse. Comme j'ai jugé qu'il y avait contrat valide et exécutoire, et inexécution de celui-ci, il n'est pas nécessaire de traiter de cette question de «fausses et négligentes affirmations».

b

c

Les demanderesses auront droit aux dépens de l'action.

d

Les avocats des demanderesses rédigeront le dispositif formel qu'ils soumettront à l'agrément de ceux de la défenderesse. À défaut d'accord, je fixerai moi-même ce dispositif.