

BETWEEN:

LORD & CIE LIMITEE .....SUPPLIANT;

AND

HER MAJESTY THE QUEEN .....RESPONDENT.

1958  
}  
Apr. 10  
1959  
}  
Oct. 30  
—

*Crown—Petition of right—Material supplied contractor used in public work—Written assurance of payment by Chief Engineer, Public Works Department—Liability of Crown—Public Works Act, R.S.C. 1952, c. 228, s. 18.*

Section 18 of the *Public Works Act*, R.S.C. 1952, c. 228, provides that no deed, contract, document or writing in respect of any matter under the control or direction of the Minister shall be binding upon Her Majesty or be deemed to be the act of the Minister, unless the same is signed by him or by the Deputy Minister, and countersigned by the Secretary of the Department, or the person authorized to act for him.

The suppliant on January 24, 1952 wrote the Chief Engineer, Department of Public Works, that it had supplied a contractor with material used in the construction of a public work and the latter had ignored its demand for payment and asked an assurance that the Department would protect it by withholding the amount due out of any future payments to be made the contractor. The Chief Engineer by letter dated January 31, 1952, replied that the amount owing had been noted and would be retained out of any amounts to be paid the contractor. Despite this undertaking, when the contractor was declared bankrupt on August 9, 1952, it was found the Department had paid the latter amounts considerably in excess of the debt owing the suppliant and that the assets were insufficient to meet the claims of the unsecured creditors of whom the suppliant was one. In an action to recover the amount of the debt from the Crown.

*Held:* That since the suppliant in support of its claim relied solely on the letter dated January 31, 1952, the issue was to be decided by the provisions of s. 18 of the *Public Works Act* and it was for the suppliant to establish the requirements of the section had been strictly complied with, and this it failed to do.

PETITION OF RIGHT to recover a debt owing the suppliant by reason of a written assurance of payment by the Chief Engineer, Department of Public Works.

The action was tried before the Honourable Mr. Justice Dumoulin at Ottawa.

*André Villeneuve* for suppliant.

*Guy Favreau, Q.C.* and *Jean Paul Grégoire* for respondent.

DUMOULIN J. now (October 30, 1959) delivered the following judgment:

1959  
 LORD & C<sup>IE</sup>  
 L<sup>TEE</sup>.  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J. —

Dans cette pétition de droit, la compagnie Lord, Limitée, de Montréal, fait valoir que, le 5 septembre 1951, elle accepta d'usiner une certaine quantité de matériel d'acier, à la réquisition et pour le compte de J. E. Côté, entrepreneur, qui, selon contrat, daté le 25 octobre 1950, (pièce n° 8), intervenu d'autre part avec Sa Majesté le Roi, représenté par le ministre des Travaux publics du Canada, assumait la tâche de construire un prolongement au quai de l'Île-aux-Grues.

Le coût de ces matériaux, subséquemment livrés à J. E. Côté, s'élevait à \$3,521.33 (pièce n° 2), selon rectification de l'art. 4 des admissions conjointes, produites au greffe de la Cour, le 19 août 1958.

Le 7 janvier 1952, la requérante écrivit à son débiteur retardataire, Côté, une dernière demande de paiement, (pièce n° 3), qui demeura, c'est le cas de le dire, lettre morte.

Peu après, la complication commence à s'aggraver.

Le 24 janvier 1952, la compagnie Lord, Limitée, adresse à l'ingénieur en chef du ministère des Travaux publics, M. Robert Blais, une lettre (pièce n° 4) qui contient cette mention en suscription: "Quai Île-aux-Grues; Tirants—Échelles—Acier \$3,521.33", et dont voici l'avant-dernier paragraphe:

Vu les circonstances [Côté étant en défaut de payer], nous désirons par la présente vous demander de nous assurer la protection du Département en retenant le montant qui nous est dû sur les paiements futurs à être effectués à Monsieur J. E. Côté.

Une semaine plus tard, le 31 janvier 1952, l'ingénieur en chef Blais répondit à la pétitionnaire dans une lettre, (pièce n° 5), dont il importe de reproduire la teneur intégrale.

Attention: Monsieur André Chabot, Comptable.

Messieurs,

En réponse à votre lettre du vingt-quatre janvier dans laquelle vous réclamez de monsieur J.-E. Côté, entrepreneur, un montant de \$3,521.33 en rapport à son contrat de l'Île aux Grues, et un autre de \$390.63—Stratford Centre—Ice second montant a été l'objet d'un retrait] permettez-moi de vous informer que notre bureau du Trésor a pris note de ces chiffres.

Nous retiendrons ces montants des paiements à faire à Monsieur Côté à moins que vous nous informiez qu'ils ont été acquittés.

Votre bien dévoué,  
 Robert Blais,  
 Ingénieur en chef.

Lord et Compagnie, Limitée  
 4700, rue Iberville  
 Montréal, Québec

Malgré cet engagement explicite, nous constaterons que, loin de s'y conformer, les comptables du ministère versèrent à l'entrepreneur Côté des sommes d'argent au total de \$12,618.50, entre le 31 janvier 1952, et la faillite de cet individu, survenue le 9 août 1953.

1959  
 LORD & CIE  
 LTEE.  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J.

Afin de disposer de ce dernier incident en fonction de la créance alléguée, je noterai l'expédition certifiée d'un jugement de l'Honorable Juge Jean-Louis Marchand, séant en division de faillite, le 17 décembre 1957, où il est mentionné que: "aucun dividende n'a pu être distribué aux créanciers non garantis . . ." (pièce n° 11). La réclamante, créancière chirographaire simplement, n'a donc rien reçu du syndic.

En ce qui concerne le ministère des Travaux publics, la situation est loin de paraître aussi simple.

Un interrogatoire conduit hors de cour, selon permission accordée, a consigné, entre autres, les questions et réponses qui suivent, (pièces nos 6 et 7), et que j'ai cru opportun de replacer dans leur ordre logique.

Q. Quel était le montant global du contrat?

R. \$58,744.10

Q. Y avait-il un montant dû à Côté à la date du 31 janvier 1952?

R. \$2,340.00.

Q. Quels ont été les paiements, et leur date, faits à Côté après le 31 janvier 1952?

R. July 18, 1952 .....	\$8,350.00
September 26, 1952 .....	4,268.50

En tout, près de quatre fois le montant dû à la pétitionnaire. Ces précisions se lisent à la pièce n° 7, sous la signature de monsieur C. R. O. Munro, chef des services légaux au ministère des Travaux publics.

Aussi voyons-nous sans étonnement, à l'art. 12 des "Admissions", que, forte de l'acquiescement à retenir, accordé dans la lettre du 31 janvier 1952, (pièce n° 5), la compagnie Lord ". . . ne vit pas à assurer l'exercice de ses droits à l'encontre de l'entrepreneur Côté, sauf en produisant entre les mains du syndic à la faillite de ce dernier une réclamation pour les montants susdits", qui demeura improductive.

Enfin, l'art. 11 de la pétition, allègue qu'à différentes reprises le ministère des Travaux publics, requis de payer la requérante, omit de respecter l'entente conclue à cette fin.

1959

LORD & CIE  
L'ETEE.  
v.  
THE QUEEN  
Dumoulin J.

Voilà le différend que je dois vider.

Les questions de droit soumises à la considération de la Cour se résument à ceci, c'est la pétitionnaire qui parle: "que le ministère ayant failli à sa promesse littérale doit répondre du préjudice causé"; subsidiairement, sans insister, elle y va d'une allusion à l'enrichissement sans cause (art. 16).

L'intimée réplique ". . . qu'un consentement présumé de la part de la Couronne est impossible à cause de la Loi des travaux publics (S.R.C. 1952, c. 228), qui est très explicite sur le sujet . . ." Comme preuve à l'appui, l'on indique l'art. 18 de ce statut, et aussi les clauses 31, 45 et 52 du contrat que relate la pièce n° 8.

Procédant selon l'ordre chronologique, je retiendrai pour étude ultérieure l'argument essentiel de la demanderesse, et je le confronterai avec les moyens de défense.

Mais, je puis, dès ici, disposer de l'éventualité d'un "enrichissement sans cause" de l'intimée, à qui l'on demande de payer à la compagnie Lord, une seconde fois, un montant de \$3,521.33, qu'elle a, en premier lieu, versé à son créancier contractuel, le nommé J. E. Côté.

Acquitter deux fois la même dette est une façon peu pratique de s'enrichir, et payer son créancier contractuel n'est pas un paiement sans cause.

Des stipulations portées au contrat (pièce n° 8, l'une, la clause 31, prévoit précisément des complications de l'ordre de la nôtre, des réclamations impayées à leur échéance par des contracteurs de l'État et dénoncées au ministre, qui ". . . pourra, à son choix, . . . retenir sur tout argent dû ou à devoir à l'entrepreneur par Sa Majesté, tel ou tels montants que [lui] le ministre pourra trouver suffisants pour les acquitter . . ."

La clause 45 stipule que ". . . il est clairement compris et convenu que les contrats exprès, les conventions et les engagements contenus aux présentes et faits par Sa Majesté sont et devront être les seuls contrats, conventions et engagements sur lesquels tous droits contre Sa Majesté doivent être basés." Cette redondante déclaration, comme il y en a tant dans les rédactions de contrat, n'est, somme toute, qu'une lapalissade, si elle entend préciser que seul

ce contrat fera foi de son contenu. Par ailleurs, cette prohibition empêcherait-elle le gouvernement, maître de l'entreprise, de conclure, selon les formalités voulues, des ententes connexes? Je crois qu'il faut répondre négativement. De toute évidence, la solution contraire rendrait presque impossible l'exécution de travaux publics.

1959  
 LORD & C<sup>IE</sup>  
 L<sup>TÉE</sup>.  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J.

Quant à l'art. 54, il est sans application en l'occurrence. Et maintenant, voyons ce que prescrit la clause 18 (de ce chapitre 228 des Statuts Révisés de 1952), dont suit la reproduction textuelle:

18. Nul titre, contrat, document ou écrit se rattachant à quelque matière relevant du Ministre, ne lie Sa Majesté ni n'est réputé l'acte du Ministre, à moins qu'il ne soit signé par lui ou par le sous-ministre et contresigné par le secrétaire du ministère ou par la personne autorisée à le remplacer.

Est-il besoin de rappeler, qu'entre particuliers, l'acquiescement librement exprimé, de façon simple et précise, dans la lettre du 31 janvier 1952 (pièce n° 5), aurait engagé la responsabilité personnelle du souscripteur Robert Blais. Il convient de signaler l'incongruité de pratiques semblables qui, inconsciemment, sans doute aucun, surprennent cependant la bonne foi du public. Et que l'on n'objecte pas la fiction de la connaissance de la loi, sans auparavant reconnaître qu'elle s'applique pour le moins autant à l'ingénieur en chef du ministère qu'à un simple profane.

Ce blâme, qui n'est pas exorbitant des incidents de la cause, ne saurait, cependant, atténuer le fait essentiel que le problème à résoudre en est un de droit public et d'ordre statutaire.

N'eût été la lettre du 31 janvier 1952, portant la signature de l'ingénieur en chef Blais, jamais pareille difficulté n'aurait pu surgir. Il reste que la solution doit être recherchée en fonction de cet écrit et des prescriptions de la loi organique du ministère, particulièrement de l'art. 18, ci-haut réité.

Un précédent, qui date de la fin du siècle dernier, l'instance de: *Her Majesty the Queen and Henderson*<sup>1</sup>, posait en principe, dans un cas analogue à celui-ci, que:

The provisions of the twenty-third section of the "Act respecting the Department of Railways and Canals" (R.S.C. ch. 37), which require all contracts affecting that Department to be signed by the Minister, the

<sup>1</sup>(1898) 28 Can. S.C.R. 425, 432.

1959  
 LORD & CIE  
 LITER.  
 v.  
 THE QUEEN

deputy of the Minister or some person specially authorized, and countersigned by the secretary, have reference only to contracts in *writing* [c'est moi qui ai souligné] made by that Department.

Dumoulin J.

Voici un aperçu de la transaction, donné par l'arrêtiste:  
*Where goods have been bought by and delivered to officers of the Crown for public works, under orders verbally given by them in the performance of their duties, payment for the same may be recovered from the Crown, there being no statute requiring that all contracts by the Crown should be in writing.*

Cette décision de la Cour Suprême avait trait, nous venons de le lire, à l'achat de matériaux par des officiers ou fonctionnaires de l'État à l'occasion de travaux publics exécutés en régie, conjoncture forte différente de celle sous examen, l'entrepreneur Côté n'étant pas un employé du gouvernement. Puis aussi, distinction certes point sans importance, l'unique lien possible de responsabilité entre la pétitionnaire actuelle et l'intimée, la malencontreuse lettre du 31 janvier, n'est pas, à proprement parler, un contrat mais un "écrit" unilatéral, comportant l'engagement de faire ce que l'on sait et qui ne fut pas tenu.

Par application de ces mêmes motifs aux circonstances de la cause, il y a lieu de tenir que la Cour Suprême rendrait une décision identique en droit mais différente en fait.

Le Conseil Privé commentait favorablement ce jugement, en 1933, dans l'affaire: *Dominion Building Corporation Limited and The King*<sup>1</sup>. Le rédacteur officiel consigne le dispositif comme il suit:

Sect. 15 of the Department of Railways and Canals Act (R.S. Can., 1906, c. 35), which provides that no deed, contract, document or writing relating to a matter under the control or direction of the Minister shall be binding upon his Majesty unless signed in accordance with the section, does not apply to a contract which is not embodied in an instrument or instruments in writing intended to be signed by some one on behalf of the Crown.

Ici encore le tribunal insiste sur le point que les formalités légales doivent être suivies quand il s'agit d'une obligation consignée par écrit.

Dans cette cause, l'un des appelants, Forgie, de son initiative et de concert avec ses partenaires, avait offert d'acheter un immeuble annoncé en vente, à Toronto, par le ministère

<sup>1</sup> [1933] A.C. 533, 539, 546, 547.

des Chemins de Fer et Canaux. Un dépôt de \$25,000 fut versé en 1925, soit le cinquantième du prix accepté de \$1,250,000.

1959  
 LORD & CIE  
 LTEE.  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J.

Dès le mois de juillet 1925, les négociations progressant, quatre documents furent rédigés, à savoir: 1) l'offre d'acheter la propriété Corner, soumise par l'appelant Forgie à Sa Majesté le Roi, représenté à cette fin par le ministre des Chemins de Fer et Canaux du Canada; 2) un rapport relatif à cette offre transmis par le ministre au Gouverneur-Général en Conseil; 3) une formule de bail, partie intégrante de l'offre; puis 4) un arrêté ministériel (Order-in-Council), daté le 29 juillet 1925, autorisant la vente de l'immeuble Corner aux conditions proposées par le postulant acquéreur.

Le 5 octobre 1925, le ministère concerné avait expédié à l'appelant, pour approbation, un projet de lettres patentes le déclarant acquéreur de la propriété.

De cet ensemble concomitant de faits, dont quelques-uns officiels, les Lords du Conseil Privé ont déduit que:

It is in their Lordships' opinion obvious, having regard to the dates of these documents, that the offer of July 27, 1925, embodied terms which, as the result of the negotiations, were then acceptable both to the appellant Forgie and the Minister of Railways and Canals.

L'acquéreur Forgie, incapable de satisfaire à tous les versements stipulés, avait, chaque fois, été relevé du défaut de payer. Mais, quand le 3 février 1926, il informa le ministre qu'il pourrait enfin acquitter le prix d'achat, si un délai final de huit jours lui était accordé, cette permission fut refusée et la transaction unilatéralement répudiée.

Le jugement de la Cour de l'Echiquier accueillant l'action compensatoire en dommages-intérêts, fut infirmé par la Cour Suprême, mais, on le voit, rétabli par le Conseil Privé pour les motifs que nous allons lire:

That he [le ministre] did consent cannot be doubted, as in his report to the Committee of the Privy Council upon the offer of July 27, 1925, he stated that he had accepted such offer subject to the approval and authority of the Governor-General in Council.

In these circumstances did s. 15 apply [disposition analogue à notre art. 18] to the contract in question? Their Lordships are of opinion that it did not. It is to be observed that the section does not say that every contract in order to be binding must be in writing, but only that no deed, contract, document or writing relating to any matter under the control or

1959  
 LORD & CLERK  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J.

direction of the Minister shall be binding unless it is signed and countersigned by certain specified persons. Of the four things mentioned each one except "contract" must necessarily be something in writing. So long ago as in 1898 the Supreme Court of Canada in *Reg. v. Henderson* [supra] held that the section did not apply where the contract was not a written one. Their Lordships think that that conclusion was correct. They think that so far as "contract" is concerned the section has no application *except where the contract is embodied in an instrument or instruments in writing intended to be signed by some one on behalf of the Crown*. Here there was no such intention. On the construction of the offer which their Lordships adopt nothing further in writing signed by any of the parties was required. The making of the Order in Council was of itself sufficient to convert the offer into a binding contract.

De cette longue citation il découle que, premièrement, un contrat verbal, accepté ou ratifié par le ministre de façon suffisante, échappe aux formalités spécifiées par la clause 15, ou 18; puis deuxièmement, que tout autre titre littéral, c'est le cas ici, relatif aux affaires qui ressortissent aux directives ou au contrôle du ministre, doit, par contre, être signé et contresigné au désir du statut.

Dois-je répéter que le seul et unique "titre" apparent invoqué contre le gouvernement, la lettre du 31 janvier, (pièce n° 5), n'est pas un contrat, que ce titre est par écrit, et qu'on l'utilise pour engager la responsabilité pécuniaire du ministère.

La clause 31 du contrat, (pièce n° 8), intervenu le 25 octobre 1950, entre J.-Edgar Côté et S. M. le Roi, où mention est faite que *le ministre* seulement pourra ordonner la retention des versements dus aux entrepreneurs, rend plutôt équivoque l'autorisation à cet effet que prétendrait avoir l'ingénieur en chef. Mais la décision à laquelle j'en viendrai sur le point essentiel, me dispense d'élucider ce doute.

Je mentionnerai encore la cause de: *The Journal Publishing Co. Ltd. vs. The King*<sup>1</sup>, soulevant sensiblement les mêmes questions de faits et de droit que l'instance: *Dominion Building Corporation vs. The King* (ci-haut). Deux arrêtés en conseil et une correspondance confirmative d'ententes convenues, émanant du sous-ministre, démontreraient, dans ce cas, de façon évidente, l'adhésion officielle à ce bail.

Quant à l'allégation de la requérante que le sous-ministre aurait accordé son approbation "expresse ou tacite", je ne relève de cela nulle corroboration dans les pièces du dossier.

<sup>1</sup>[1930] Ex. C.R. 197.

Il y a bien sous sa signature une lettre aux procureurs de la compagnie, lettre qui, portant la date du 17 novembre 1954, (pièce n° 10), ne saurait influencer sur le différend, lequel, nous l'avons vu, se situe dans la période comprise entre le 31 janvier 1952, et le 9 avril 1953, date de la faillite de J. E. Côté. La lettre de M. Young qui, du reste, nie la responsabilité de son ministère, n'est au mieux qu'un incident *ex post facto*.

1959  
 LORD & CIE  
 L'ETEE.  
 v.  
 THE QUEEN  
 Dumoulin J.

En bref, la pétitionnaire exerce contre l'intimée un recours en dommages-intérêts par suite de l'inaccomplissement d'un engagement. Cette promesse est constatée dans un écrit qui, seul, constitue le "titre" sur lequel la demanderesse base son action. Toute demande du genre me paraît se rattacher à "quelque matière relevant du Ministre", puisque l'on voudrait qu'elle fût "réputée l'acte du Ministre", au sens de l'art. 18.

C'est donc cette s. 18 de la "Loi sur les travaux publics" qui entre en ligne de compte.

Malheureusement la pétitionnaire, dans l'ignorance de ce texte en a éludé les prescriptions, mais ne pourra en éluder aussi les conséquences.

Toutefois, puisqu'il s'agit d'un litige où l'équité et la loi s'affrontent, mais où la loi doit prévaloir, je rejeterai la pétition de droit sans frais.

Par ces motifs, cette cour ordonne et décide que ladite pétitionnaire n'a pas droit au recours sollicité dans sa pétition qui est rejetée sans frais.

*Jugement en conséquence.*