

T-1680-77

T-1680-77

Alftar Construction Inc. (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Dubé J.—Montreal, December 11, 1979; Ottawa, March 18, 1980.

Crown — Contracts — Plaintiff claiming an amount for additional costs and loss of time from the performance by it of a public works contract — Ambiguity of contract with respect to work on ceiling interpreted in plaintiff's favour but unfair and unproved accounts disallowed — Plaintiff's claim for additional costs of conduits for the telephone system that were not shown on the plans was dismissed as it was industry practice not to show such detail except in specifications — Claim for time lost and loss of earnings dismissed because they were neither established nor the financial responsibility of the owners — Interest allowed on the \$5,000 awarded the plaintiff pursuant to formula provided in the contract — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 35.

ACTION.

COUNSEL:

R. Talbot for plaintiff.
J. Ouellet, Q.C. for defendant.

SOLICITORS:

Mercure & Côté, Laval, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DUBÉ J.: Plaintiff ("Alftar") is claiming from the Department of Public Works the total amount of \$43,237.09 in additional costs and loss of time resulting from the performance by it of a public works contract, for work to be done on a Canada Manpower Centre inside a federal building in Chicoutimi, Quebec.

The contract, with plans and specifications, was concluded on August 30, 1976, in the amount of \$100,690.

Alftar Construction Inc. (Demanderesse)

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Dubé—Montréal, 11 décembre 1979; Ottawa, 18 mars 1980.

Couronne — Contrats — La demanderesse réclame une somme en coûts additionnels et perte de temps encourus suite à la réalisation d'un contrat de travaux publics — L'ambiguïté du contrat en ce qui concerne les travaux relatifs au plafond s'interprète en faveur de la demanderesse, mais les réclamations exorbitantes et non prouvées sont rejetées — Rejet de la réclamation de la demanderesse de coûts additionnels pour les conduits de système de téléphones qui n'étaient pas indiqués sur les dessins car selon les règles de l'art, il n'est pas nécessaire d'indiquer les détails de ce genre sur les plans en dehors des devis — Rejet de la réclamation pour perte de temps et manque à gagner, lesquels ne sont pas prouvés de même que la responsabilité financière du propriétaire — La somme de \$5,000 accordée à la demanderesse porte intérêts calculés selon la formule prévue dans le contrat — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 35.

ACTION.

AVOCATS:

R. Talbot pour la demanderesse.
J. Ouellet, c.r. pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Mercure & Côté, Laval, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Voici les motifs du jugement rendu en français

LE JUGE DUBÉ: La demanderesse («Alftar») réclame du ministère des Travaux publics la somme totale de \$43,237.09 en coûts additionnels et perte de temps encourus suite à la réalisation par elle d'un contrat d'entreprise pour l'aménagement d'un Centre de main-d'œuvre du Canada à l'intérieur d'un édifice fédéral à Chicoutimi, P.Q.

Le contrat suivant plans et devis au montant de \$100,690 est intervenu le 30 août 1976.

The claims based on additional work relate to two different heads: unforeseen demolition of the existing ceiling (\$34,306.93) and installation of unforeseen telephone conduits (\$4,851.33).

1. Demolition of the existing ceiling

Alftar alleged that neither the plans nor the specifications contained any specific and special provision that the work to be done included demolition of the existing ceiling. Defendant admitted that the demolition was not indicated in the plans and specifications, but maintained that the necessity for such a demolition was obvious since the contract provided for a new ceiling 8'5" from the floor, while the elevation of the old ceiling was between 8'6" and 8'7¼".

Plaintiff maintained that it expected to suspend the new ceiling from the old; according to the expert witness for plaintiff, this was a plausible and practical solution, while the architect for the Department, who drew up the plans and specifications himself, considered that such a solution could not be used in this location.

The ceiling in question was 10,000 sq. ft. of plaster, weighing some sixty tons. The ceiling included various trapdoors, and there was a space of 15" between the ceiling and the beams, allowing for the installation of air intakes and electrical conduits. According to the president of Alftar and the engineer called as an expert witness, this space was more than sufficient to allow the new ceiling of acoustical tiles to be attached. It was admitted that such a working method is currently used when space permits.

The list of the work to be done is found in clause 1.2.301 of the specifications and contains twenty-one different items. It includes demolition of the existing partitions, but not demolition of the ceiling in question. In clause 2.1.301, titled [TRANSLATION] "Extent of the Work" there is a reference to [TRANSLATION] "complete demolition of the interior partitions" and also to the demolition of [TRANSLATION] "all wires, intakes, plumbing and electrical and ventilation equipment not required in the new plan". There is no specific reference to the ceiling.

Les réclamations à l'endroit de travaux additionnels portent sur deux chefs différents: démolition imprévue du plafond existant (\$34,306.93) et installation de conduits téléphoniques non prévus a (\$4,851.33).

1. Démolition du plafond existant

Alftar allègue que ni les plans, ni les devis ne b contenaient une indication spécifique et particulière à l'effet que les travaux à accomplir incluaient la démolition du plafond existant. La défenderesse admet que la démolition n'était pas indiquée aux plans et devis mais prétend que la c nécessité d'une telle démolition devenait évidente puisque le contrat prévoyait un nouveau plafond à 8'5" du plancher alors que l'élévation de l'ancien plafond variait entre 8'6" et 8'7¼".

d La demanderesse prétend qu'elle pensait suspendre le nouveau plafond à l'ancien: solution plausible et pratique selon le témoin expert de la demanderesse, solution irréalisable à cet endroit d'après l'architecte du Ministère qui a lui-même e conçu les plans et devis.

En l'occurrence il s'agissait d'un plafond de 10,000 p.c. en plâtre pesant quelque soixante f tonnes. Le plafond comprenait diverses trappes d'accès. Il y avait un espace de 15" entre le plafond et les poutrelles permettant l'installation des gaines de ventilation et conduits électriques. Selon le président d'Alftar et l'ingénieur expert, g cet espace était plus que suffisant pour permettre l'accrochage du nouveau plafond en tuiles acoustiques. Il est admis qu'une telle méthode d'exécution s'emploie couramment lorsque l'espace le permet.

h La liste des travaux à effectuer se retrouve à la clause 1.2.301 du devis et comprend 21 items différents. Elle inclut la démolition des cloisons existantes, mais pas la démolition du plafond en question. A la clause 2.1.301 intitulée «Portée de l'ouvrage», il est question de «démolir au complet i les cloisons intérieures», et également de démolir «tous les fils, gaines, appareils de plomberie et j électricité et ventilation non requis dans le nouvel aménagement». Aucune indication particulière quant au plafond.

The specifications in question were general specifications used as a basis for similar renovations inside various federal buildings. According to the engineer called by the Department, for there to have been a precise provision requiring demolition of the ceiling with reference to the Chicoutimi building, a complete survey of the building would have been necessary. In his view, the size of the contract did not justify such an undertaking.

In my opinion, a specific provision would have avoided any ambiguity and alerted the contractor. In some buildings the existing ceilings must be retained while in others they have to be demolished: persons preparing specifications cannot assume that the general contractor will necessarily draw the conclusions appropriate to his contract without further clarification. Moreover, under the *Civil Code* and at common law, in the event of an ambiguity the contract is generally interpreted against the person making the stipulation and in favour of the one undertaking the obligation.

In all justice and equity, therefore, Alftar must be compensated for this unforeseen work, which was indeed performed under protest. However, I find the claim of \$34,306.93 to be at the very least exorbitant. The list of costs included in plaintiff's statement of claim contains items which are manifestly unacceptable, such as [TRANSLATION] "air travel, \$2,069.70", "restaurant and hotel expenses, \$1,478.05". The other amounts claimed for [TRANSLATION] "labour and fringe benefits", "repairs to plaster", and so on, were not proved to have been expenses incurred for demolition of the ceiling in question.

I find to be much more realistic the very impartial expert opinion of the firm J. Euclide Perron Ltée of Chicoutimi, as presented by the engineer Georges H. Perron of that city. This local engineer benefits from more than twenty-five years of experience in similar work. At the time in question, he would have accepted the demolition contract for the ceiling at 25¢ a square foot, that is exactly \$2,891 for an area of 11,564 feet.

However, the Court must take into consideration that Perron would have been bidding in ideal circumstances. Plaintiff, on the other hand, was taken unawares and had to reorganize its resources a considerable distance from its base of operations

Le devis en question était un devis général servant de base à des aménagements analogues à l'intérieur de plusieurs édifices fédéraux. Pour indiquer précisément la démolition du plafond en ce qui a trait à l'édifice de Chicoutimi, il aurait fallu, selon l'ingénieur du Ministère, effectuer un relevé complet de l'édifice. Une tâche que ne justifiait pas, selon lui, l'importance du contrat.

A mon sens, une indication précise aurait prévenu toute ambiguïté et alerté l'entrepreneur. Dans certains édifices les plafonds existants doivent être conservés et à d'autres endroits ils doivent être démolis: les responsables des devis ne peuvent prendre pour acquis que l'entrepreneur général doit nécessairement tirer lui-même les conclusions qui s'imposent dans son contrat sans plus d'indication. D'ailleurs, selon le *Code civil* comme la *common law*, en cas d'ambiguïté le contrat s'interprète généralement contre celui qui a stipulé et en faveur de celui qui a contracté l'obligation.

En toute justice et équité Alftar doit donc être rémunérée pour ce travail imprévu, accompli d'ailleurs sous protêt. Je trouve cependant la réclamation de \$34,306.93 pour le moins exorbitante. L'éventail des coûts présenté à la déclaration de la demanderesse contient des éléments manifestement inacceptables, tels que «transport par avion, \$2,069.70», «restaurant et hôtellerie, \$1,478.05». Les autres montants réclamés pour «main-d'œuvre et bénéfices marginaux», «réparation au plâtre», etc., n'ont pas été prouvés comme ayant été des dépenses encourues pour la démolition du plafond en question.

Je trouve beaucoup plus réaliste l'expertise tout à fait impartiale de la firme J. Euclide Perron Ltée de Chicoutimi, telle que présentée par l'ingénieur Georges H. Perron du même endroit. Cet ingénieur local bénéficie d'une expérience de plus de vingt-cinq années dans des travaux semblables. Il aurait accepté à l'époque le contrat de démolition du plafond à 25¢ le pied carré, soit précisément \$2,891 pour 11,564' de superficie.

Il y a lieu cependant de prendre en considération le fait que le démolisseur Perron soumissionnait à partir d'une situation idéale. Par contre la demanderesse avait été prise au dépourvu et devait réorganiser ses disponibilités à une distance importante

in Montreal. Allowance must also be made for the fact that, under the agreement, the entire premises was not released when the contract began. Alftar had to work with great care. In the circumstances, I think it would be reasonable to allow plaintiff a more generous sum for demolition of the ceiling, namely the arbitrary amount of \$5,000.

Judgment will therefore be given for plaintiff in the amount of \$5,000.

2. Additional costs for unforeseen telephone conduits

The problem relating to this claim concerns the interpretation of the first paragraph of clause 16.2.22 of the specifications, which reads as follows:

[TRANSLATION] 16.2.22 System of non-loaded conduits for telephones

This section includes the supplying and installation of a system of non-loaded conduits, pull boxes, junction boxes, output terminals and everything required for the installation of a telephone system, as indicated in the plans.

Under this heading, the subcontractor Grimard Electric Inc. submitted to Alftar a bill for \$2,875 for the addition of a two-inch telephone conduit. Alftar maintained that no provision was made for such a conduit in the clause cited above or in the plans. The electrical engineer Alban Normand, whose firm participated in preparing the plans and specifications for the Department, explained to the Court why it is not necessary to draw the conduits on the plan. They only need to be indicated in the specifications.

The first paragraph of the clause of the specifications cited above does stipulate that the contractor shall provide and instal a network of non-loaded conduits, and so on, and everything necessary for the installation of a telephone system. Alftar alleged that the phrase [TRANSLATION] "as indicated in the plans" does not apply only to the [TRANSLATION] "telephone system" but to the entire paragraph, and that therefore the conduits should have been indicated on the plans.

The telephone system indicated on the plans showed an equipment room and thirty-nine localized telephone terminals on the floor.

de sa base d'opération de Montréal. Il faut aussi retenir que, selon l'entente, tous les lieux n'étaient pas libérés dès le début du contrat. Alftar devait donc œuvrer avec précaution. Dans les circonstances, je crois qu'il serait raisonnable d'accorder un montant plus généreux à la demanderesse au chapitre de la démolition du plafond, soit la somme arbitraire de \$5,000.

Donc, jugement en faveur de la demanderesse au montant de \$5,000.

2. Coûts additionnels pour conduits téléphoniques non prévus.

Le problème afférent à cette réclamation touche l'interprétation du premier paragraphe de la clause 16.2.22 du devis qui se lit comme suit:

16.2.22 Système de conduits vides pour téléphones

La présente section comprend la fourniture et l'installation d'un réseau de tubes vides, boîtes de tirage, boîtes de raccordements, boîtes de sorties et tout ce qui est nécessaire à l'installation d'un système de téléphones tel qu'indiqué sur les dessins.

Sous ce chef le sous-traitant Grimard Electric Inc. a fait parvenir à Alftar une facture de \$2,875 pour l'addition d'un conduit téléphonique de deux pouces. Alftar prétend qu'il n'y avait pas de tel conduit prévu à la clause précitée ni aux dessins. L'ingénieur en mécanique-électricité Alban Normand, dont la firme a participé à la confection des plans et devis pour le Ministère, a expliqué à la Cour pourquoi il n'est pas nécessaire de dessiner les conduits sur le plan. Il suffit qu'ils soient indiqués au devis.

Le premier paragraphe de la clause précitée du devis stipule bien que l'entrepreneur doit fournir et installer un réseau de tubes vides, etc., et tout ce qui est nécessaire à l'installation d'un système de téléphones. Alftar allègue que la phrase «tel qu'indiqué sur les dessins» ne s'applique pas seulement au «système de téléphones», mais à tout le paragraphe et que donc les conduits devaient être indiqués aux dessins.

Le système de téléphones indiqué sur les dessins montrait une chambre d'équipement et trente-neuf sorties de téléphone localisées sur l'étage.

The expert witness for the Department stated that it was not necessary to show conduits on the electricity plans, as the latter were subject to very specific requirements by telephone companies, and any qualified contractor would be familiar with these requirements. The specifications called for a complete telephone system with conduits, boxes and so on. The plans indicated the extent of the system and the location of terminals, without necessarily showing all components of the system.

The expert witness considered that it was not necessary to indicate conduits on the plans, just as all the screws, nuts, bolts and metal parts are not indicated.

This expert opinion by the engineer Alban Normand seemed to be clear, precise and accurate. The plans and specifications cannot spell out everything to the smallest detail. After all, industry practice and the competence of the contractor are also involved.

In the case at bar, it would appear that the electrical subcontractor made an error in its bid. It misinterpreted the plans and specifications and accordingly submitted an additional claim to Alftar, which incorporated this into its claim against the Department.

This claim cannot be allowed.

3. Claim for time lost and loss of earnings

An agreement was concluded on July 12, 1976 regarding release of the premises, as reproduced in this letter.

[TRANSLATION] Further to our visit to the office with Mr. R. Girard on the aforementioned project, it is agreed that the premises will be released entirely in the first week of August 1976, except for documentation and the conference room, which will not be released until September 1: the whole conditional on awarding of the contract on July 16, 1976; at no charge to the Department, and only on the aforesaid terms.

Alftar maintained that this date was not observed. Jean Houle, who was in charge of the project for the Department, went to Chicoutimi on August 10 to meet with the site foreman for Alftar, Marcel Legros, with respect to release of the premises. He returned on August 16, and at that time only the two rooms mentioned above had not been released. There was no direct evidence as to the exact date of release of the principal area between August 10 and 16, or as to the date of the

L'expert du Ministère précise qu'il n'est pas nécessaire de montrer les conduits sur les plans d'électricité, ces derniers étant régis par des exigences très précisées de la part des compagnies de téléphone, exigences que tout entrepreneur qualifié ne peut ignorer. Le devis demandait un système de téléphones complet avec conduits, boîtes, etc. Les plans indiquaient l'ampleur du système et la localisation des sorties, sans nécessairement montrer toutes les composantes du système.

L'expert estime qu'il n'est pas nécessaire de dessiner les conduits sur les plans, au même titre que tous les écrous, vis, boulons, ou pièces de métal ne sont pas indiqués.

Cette expertise de l'ingénieur Alban Normand m'a paru claire, précise et conforme à la réalité. Les plans et devis ne peuvent tout expliciter jusqu'au dernier détail. Après tout, les règles de l'art et la compétence de l'exécutant ont un rôle à jouer.

En l'espèce, il m'apparaît que le sous-traitant en électricité a commis une erreur dans sa soumission. Il a mal interprété les plans et devis et en conséquence a présenté une réclamation additionnelle à Alftar qui l'a incorporée dans sa demande contre le Ministère.

Cette réclamation ne peut être acceptée.

3. Réclamation pour perte de temps et manque à gagner

Une entente est intervenue le 12 juillet 1976 quant à la libération des lieux telle que reproduite dans cette lettre.

Pour faire suite à notre visite au bureau chez M. R. Girard pour le projet précité, il est convenu que les lieux seront libérés au complet la première semaine d'août 1976 à l'exception de documentation et salle de conférence qui le seront seulement le 1er septembre; le tout conditionnel à l'octroi du contrat le 16 juillet 1976. Sans aucuns frais pour le ministère, et ce seulement pour les conditions précitées.

Alftar prétend que cette date n'a pas été respectée. Le chargé du projet pour le Ministère, Jean Houle, s'est rendu à Chicoutimi le 10 août pour rencontrer le surintendant de chantier pour Alftar, Marcel Legros, au sujet de la libération des lieux. Il y est retourné le 16 août et à ce moment-là, seules les deux salles précitées n'étaient pas libérées. Il n'y a pas de preuve directe quant à la date exacte de libération de l'aire principale entre le 10 et le 16 août, ni quant à la date éventuelle de

eventual release of the two rooms. Plaintiff did not call its foreman Legros to establish these dates.

In addition, clause 2.1.303 of the specifications provides for any financial claim with respect to delay. The clause reads:

[TRANSLATION] 2.1.303 Delay

The demolition contractor may in no way hold the owner financially liable for delays or impediments resulting from whatever cause during the performance of any part or the whole of the work.

However, if the delay was attributable to an act or omission of any kind on the part of the owner, the latter shall allow the contractor sufficient time for completion of the work to offset the delay, but shall in no way be financially liable for delays which may be caused by his own fault. Any delay in this sense shall be determined by the engineer, who shall be responsible for supervising the work.

This claim is accordingly dismissed.

Plaintiff is further claiming interest from the date of the work. According to the provisions of section 35 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, the Court only awards interest on an action against the Crown if there is a contract or statute providing for interest in such a case. Alftar submitted its claim for interest in accordance with clause 6 of the heading regarding methods of payment contained in the contractual document. The clause reads as follows:

[TRANSLATION] 6. Delay in payment

A delay by Her Majesty in making a payment when it becomes due and payable under the methods of payment shall be deemed not to be a breach of contract by Her Majesty, but such a delay, if the payment in question is due under paragraph (4) of clause 4 of the methods of payment, and if the delay is in excess of fifteen days, shall entitle the contractor to interest on the amount in arrears, and when Her Majesty pays the amount in arrears she shall pay the contractor interest on the said amount, calculated for the period of the said delay at the rate of 1½% plus the rate of bids accepted for three-month Treasury bills of the government of Canada, in accordance with the announcement made each week by the Bank of Canada on behalf of the Minister of Finance, the said average rate to be that which is announced immediately before the date when payment was first due to the contractor.

Alftar must therefore be awarded interest on the amount of \$5,000 calculated in accordance with the foregoing formula.

libération des deux salles. La demanderesse n'a pas produit son surintendant Legros pour établir ces dates.

D'ailleurs la clause 2.1.303 du devis prévient toute réclamation financière à l'égard de retards. La clause se lit:

2.1.303 Retards

L'entrepreneur en démolition ne pourra aucunement tenir le propriétaire financièrement responsable des retards ou obstacles provenant de quelque cause que ce soit au cours de l'exécution d'une partie quelconque ou de l'ensemble des travaux.

Si toutefois le retard était attribuable à un acte ou à une négligence quelconque de la part du propriétaire, celui-ci accordera à l'entrepreneur pour compléter l'ouvrage un délai suffisant pour compenser le retard mais ne sera en aucune façon responsable financièrement des retards qui pourront survenir par sa faute. Tout délai dans ce sens sera déterminé par l'ingénieur qui fera, la surveillance des travaux.

Cette réclamation est donc rejetée.

La demanderesse réclame de plus des intérêts depuis la date des travaux. Selon les dispositions de l'article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, la Cour n'accorde d'intérêt sur une demande contre la Couronne que s'il existe un contrat ou une loi prévoyant un tel intérêt en pareil cas. Alftar présente sa demande d'intérêt en vertu de l'article 6 du chapitre des modalités de paiement apparaissant au document contractuel. L'article se lit comme suit:

6. Retard de paiement

Le retard par Sa Majesté à faire un paiement lorsqu'il devient dû et exigible en vertu des Modalités de paiement, est censé ne pas être une rupture de contrat par Sa Majesté, mais tel retard, si le paiement en question est exigible en vertu du paragraphe (4) de l'article 4 des Modalités de paiement et si le retard se prolonge au delà de 15 jours, donnera droit à l'Entrepreneur à des intérêts sur le montant arriéré et Sa Majesté, lorsqu'elle effectuera le paiement du montant arriéré, versera à l'Entrepreneur des intérêts sur le montant arriéré, calculés pour la période dudit délai au taux de 1½ p. 100 plus le taux moyen des soumissions acceptées pour les bons du Trésor à trois mois du gouvernement du Canada, selon l'annonce faite chaque semaine par la Banque du Canada au nom du ministre des Finances, ledit taux moyen devant être celui qui est annoncé immédiatement avant la date où le paiement était d'abord dû à l'Entrepreneur.

Il y a donc lieu d'accorder à Alftar des intérêts sur le montant de \$5,000 calculés selon la formule précitée.