

1948

J. A. AUCLAIR (PLAINTIFF).....APPELLANT;

*May 6, 7, 10.
*June 25

AND

THE CORPORATION OF THE VIL-
LAGE OF BROWNSBURG
(DEFENDANT)

} RESPONDENT.

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH, APPEAL SIDE,
PROVINCE OF QUEBEC.

*Municipal Law—Tender for construction of water and sewerage system—
Offer submitted and accepted by municipal Council—Acceptation can-
celled by Council before formal contract signed by parties—Damages—
Municipal Code sections 624, 625, 626, 627.*

Tenders were called by the respondent for the construction of a water and sewerage system, and appellant submitted an offer to do the work for a stated sum "conformément aux plans et devis" plus an undetermined amount for the excavation of rock at the rate of \$3 a cubic yard. This offer was accepted at a meeting of respondent's Council. At a subsequent meeting of the Council, but before a formal contract before Notary had been signed by the parties, the acceptance of appellant's offer was rescinded. In his action, appellant asked that respondent be forced to sign a contract or pay him damages in the amount of \$25,000. When the case came for trial, another contractor had already executed the work, and the Superior Court awarded him \$5,000 damages. The Court of King's Bench maintained the appeal and dismissed the action in toto.

Hela: The agreement between the parties was, by the requirements of the Municipal Code, dependent on the signature of a contract, and as long as this contract was not signed, one of the parties could back out. More so in this case where the offer submitted and the resolution to accept it were at variance.

*PRESENT: Rinfret C.J. and Kerwin, Rand, Estey and Locke JJ.

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec, reversing the judgment of the Superior Court, Rhéaume J., in which appellant had obtained damages in the amount of \$5,000 for breach of an alleged contract for the construction of a water and sewerage system.

1948
 AUCLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG

The material facts of the case and the questions at issue are stated in the above head-note and in the judgments now reported.

C. A. Cannon K.C. for appellant.

John Ayles K.C. and *L. L. Legault K.C.* for respondent.

The judgment of the Chief Justice and of Kerwin, Estey and Locke JJ. was delivered by

The CHIEF JUSTICE: Il s'agit d'un appel du jugement de la Cour du Banc du Roi (en Appel) de la province de Québec (1) qui a infirmé le jugement de la Cour Supérieure par lequel le demandeur-appelant avait obtenu une condamnation en dommages de \$5,000.00 contre l'intimée, dans les circonstances suivantes.

L'intimée a demandé des soumissions pour la construction d'un système d'aqueduc et d'un système d'égout pour le village de Brownsburg.

En réponse à cette demande de soumissions l'appelant s'est procuré les plans et devis préparés par les ingénieurs de l'intimée et il a adressé à cette dernière une soumission se lisant comme suit:

Je, (nous) soussigné, ayant pris connaissance et examiné les plans et devis dressés par messieurs Gohier et Dorais, Ingénieurs Conseils, pour la pose de conduite d'eau et d'égout et de différents travaux accessoires, pour le village de Brownsburg, offre d'exécuter tous les travaux, fournir tous les matériaux, tels que tuyaux en fonte, tuyau en béton, valves, bornes-fontaines et autres pièces spéciales en fonte, puisards, regards d'égout, etc., conformément aux dits plans et devis pour la somme de cent quatorze mille cent quarante-cinq piastres (\$114,145.00).

Il est entendu de plus que sera payé extra pour le roc au prix de trois dollars (\$3.00) la verge cube.

Il est aussi entendu que la série de prix ci-dessous servira de base pour établir le coût de ces travaux et les matériaux additionnels qui pourraient être requis.

(signé) J. A. AUCLAIR.

1948
 AUCLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG
 Rinfret C.J.

Le conseil municipal de l'intimée prit connaissance des soumissions à sa séance du 11 septembre 1940, et adopta les résolutions suivantes:

Moved by Counc. Hector Parizeau second by Counc. Lemuel Wilson to accept the tender of Mr. J. A. Auclair for the water and sewerage system at the price of \$114,145.00 plus \$4,095.00 for the difference to install pressure pipe for 5,850 ft.

Moved by Counc. W. J. Graham second by Counc. G. I. McFaul, and resolved to authorize the Mayor and Secretary to sign the contract for the water and sewerage system at the Notary G. E. Valois.

Remarquons en passant que dans ces résolutions il n'est nullement question du prix extra de \$3.00 la verge cube pour le creusage du roc.

Les plans et devis sur lesquels était basée la soumission de l'appelant comportaient entre autres les clauses suivantes:

14.—Les frais du notaire pour la préparation du contrat et de deux copies d'icelui seront à charge de l'entrepreneur.

15.—L'entrepreneur signera le présent contrat sous quatre jours d'avis par l'ingénieur que sa soumission a été acceptée et commencera les travaux aussitôt que l'ingénieur le jugera à propos pour se terminer au plus tard le premier juillet 1941. Pour chaque jour de retard l'entrepreneur sera passible d'une amende de \$10.00 par jour.

Il n'appert pas au dossier qu'un avis ait été envoyé par l'ingénieur à l'appelant que sa soumission avait été acceptée; mais, à tout événement, avant qu'aucun contrat ne fut signé, à savoir le 14 septembre 1940, le conseil municipal de l'intimée adopta une nouvelle résolution rescindant celle qui avait accepté la soumission de l'appelant et autorisa l'ingénieur à demander de nouvelles soumissions pour un prix global pour la construction de l'aqueduc et de l'égout.

Dans ces conditions, l'appelant a intenté une action à l'intimée concluant à ce que cette dernière soit condamnée à signer un contrat en sa faveur ou alternativement à lui payer la somme de \$25,000.00 de dommages.

Lorsque le litige vint devant la Cour Supérieure les travaux qui avaient été accordés à un autre contracteur avaient déjà été exécutés, et le seul intérêt qui subsistait dans la cause était de savoir si, dans les circonstances, l'intimée pouvait être tenue de payer des dommages à l'appelant.

Une très longue enquête a eu lieu devant la Cour Supérieure pour savoir si réellement l'appelant avait subi des

dommages, et il est malheureux que la conclusion à laquelle nous en arrivons ait pour effet de rendre cette enquête inutile.

Nous croyons en effet que le point de droit soulevé en Cour d'Appel (1) est décisif, et c'est à savoir que lorsque l'intimée a rescindé la résolution par laquelle elle avait accepté la soumission de l'appelant, le contrat entre ce dernier et l'intimée n'était pas encore complété et que l'intimée avait donc le droit de ne pas donner suite à sa résolution du 11 septembre.

Nous signalons de nouveau que, par suite de la divergence entre la soumission de l'appelant et la résolution de l'intimée, il n'y avait pas accord complet entre les deux. Dans les circonstances, cela donne d'autant plus d'importance au point qui a été soulevé par l'intimée, tant en Cour d'Appel (1) que au cours de l'argumentation devant nous.

Ainsi que le fait remarquer M. le Juge Saint-Jacques dans ses notes en Cour d'Appel (1), la première question à envisager et à résoudre était de savoir quelle était la situation juridique de la corporation municipale après l'adoption de la résolution du 11 septembre acceptant la soumission de l'appelant et autorisant la signature d'un contrat notarié.

Les plans et devis envisageaient, comme nous l'avons vu, la signature d'un contrat notarié. Ce contrat était nécessaire pour compléter l'acceptation de la soumission par le conseil municipal. La corporation n'était pas liée d'une façon définitive tant et aussi longtemps que ce contrat notarié n'aurait pas été signé par les deux parties pour déterminer leurs obligations et leurs droits respectifs.

C'est d'ailleurs ce qui semble bien résulter des exigences du code municipal aux articles 624 et suivants.

D'après l'article 624, tous les travaux publics des corporations locales dont l'exécution n'est pas spécialement réglée par les dispositions du code, sont faits par contrat adjudgé et passé d'après les règles établies dans les articles suivants. Ils peuvent être faits également à la journée sous la direction de l'inspecteur municipal mais ce cas ne se présente pas ici.

L'article 625 de nouveau parle des travaux "faits à l'entreprise, par contrat, sur résolution à cet effet".

(1) Q.R. [1946] K.B. 466.

1948
 AUCLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG
 Rinfret C.J.

Cela indique la distinction qu'il faut faire entre la résolution et le contrat. Cette distinction se poursuit dans les articles 626 et 627 d'après lesquels l'entreprise est accordée par résolution, mais un contrat doit être passé au nom de la corporation et accepté par le chef du conseil ou par une personne spécialement autorisée.

Il s'en suit, suivant nous, que la convention entre les parties est, d'après le code municipal, subordonnée à la signature d'un contrat et, tant que ce contrat n'a pas été signé, l'une des parties peut se dédire avant la passation de l'acte, même dans le cas où les conditions du contrat avaient été déterminées par accord. (*Compagnie d'Aqueduc du Village de St-Michel d'Yamaska vs Riendeau* (1)).

A plus forte raison, dans le cas actuel faut-il décider que les parties ne seraient définitivement liées que lorsque le contrat aurait été signé puisque jusque là, comme nous l'avons vu, la soumission et la résolution du conseil de l'intimée ne s'accordaient pas entre elles.

On peut dire que la convention entre les parties ne devait exister que du jour où le contrat serait intervenu; jusque là il n'était encore qu'un projet qui ne devait se réaliser que lorsque l'acte serait passé. (Voir 24, Laurent, Principes de Droit Civil, n° 129.)

Si la corporation ne devenait liée d'une façon absolue que par la signature du contrat, il est évident que le conseil pouvait, dès le 14 septembre, rescinder la résolution qui avait accepté la soumission de l'appelant.

Dans ces conditions, la rescision de la résolution était légale et ne pouvait donner lieu, à l'encontre de la corporation intimée, à aucune condamnation en dommages.

Pour ces raisons qui sont plus amplement élaborées dans les notes de M. le Juge Saint-Jacques en Cour du Banc du Roi, j'en viens à la conclusion que l'appel doit être rejeté avec dépens.

RAND, J.—This appeal arises out of what is alleged to have been a contract entered into between the appellant contractor and the respondent village for the construction of a water and sewerage system. Tenders were called for and the Contractor, on a form supplied by the engineer of the Village, under date of September 4th, 1940, submitted

(1) 19 R.L.N.S. 457.

an offer to do the work "conformément aux dits plans et devis" for a stated sum plus an undetermined amount for the excavation of rock at the rate of \$3.00 a cubic yard. A modification was made by which the fixed sum was increased by \$4,095.00. At a meeting of the Council held on the 11th of September, a motion "to accept the tender of" the Contractor was carried, as well as a resolution "to authorize the Mayor and Secretary to sign the contract for the water and sewerage system at the Notary G. E. Valois".

1948
 AUCLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG
 Rand J.

In the specifications were three pertinent clauses:—

14.—Les frais du notaire pour la préparation du contrat et de deux copies d'icelui seront à charge de l'entrepreneur.

15.—L'entrepreneur signera le présent contrat sous quatre jours d'avis par l'ingénieur que sa soumission a été acceptée et commencera les travaux aussitôt que l'ingénieur le jugera à propos pour se terminer au plus tard le premier juillet 1941. Pour chaque jour de retard l'entrepreneur sera passible d'une amende de \$10.00 par jour.

16.—Aucune soumission ne sera prise en considération si elle n'est pas faite sur des formules obtenues au bureau de l'ingénieur et accompagnée d'un chèque accepté d'une valeur de 10 p. 100 du montant du contrat. Le chèque sera confisqué si le soumissionnaire accepté refuse de signer le contrat. Ce chèque sera remis à l'entrepreneur après que le contrat aura été signé et sera remplacé par un bon de garantie au montant de \$25,000.00.

On the 12th of September, the Contractor and the secretary, at whose instance does not appear, attended at the Notary's at Lachute when instructions were given for the preparation of the contract which was apparently to be signed that day. Shortly after noon, the secretary telephoned Mr. Auclair that there would be a delay of three or four days to confer with the solicitors of the Village. On that day also the secretary sent out a notice of a special meeting of the Council to be held on the 14th of September for the purpose, among other things, "reconsidérer les soumissions d'aqueduc et d'égouts". At that meeting a resolution was passed "to rescind the motion granting a contract to J. A. Auclair for the water and sewerage system of the previous meeting". Later, new tenders were called for and a contract ultimately made with and carried out by another person.

Article 626 of the Municipal Code provides: "The contract for such works (public) must be awarded by resolu-

1948
 A. W. CLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG
 Rand J.

tion"; and 627: "The contract is made in the name of the corporation, and accepted by the head of the Council, or by a person specially authorized for that purpose".

It has been held by this Court that the law governing the acceptance of an offer under the Civil Law of Quebec is the same as that of the Common Law of England: *Charlebois vs Baril* (1); and that, subject to special circumstances, including terms of the offer or under which the offer has been made, an acceptance becomes effective only when it is communicated to the person making the offer. A tender, such as we have here, is an offer and its acceptance in the present circumstances must have been communicated to the Contractor by the authority of the Council before, in any event, a contract could be said to have arisen. The passing of the resolution was no more than the decision of the Council that it would proceed to a contract on the terms of the tender: it was the formal making up of the mind of the corporation, the act which Article 626 envisages. No authority was given to the secretary to communicate the acceptance and nothing was done by the Council to affect the provision of the specification for notice by the engineer when the contract was ready for execution by the parties. The construction of the Article by which an "award" without more effectuates a contract would conflict and, in the context, quite unnecessarily, with the rule so laid down.

In that background of circumstances and considerations and consistently with Article 627, it is clear, I think, that no binding obligation was contemplated otherwise than under a written contract to be prepared by the Notary. The requirement that the Contractor should sign within four days of notice by the engineer, the authorization to the Mayor and Secretary to sign for the Village, and the absence of any directed communication to the Contractor of the passing of the resolution, all look to that formal embodiment of the consensus reached for the only obligations to arise. The Council's action was the necessary preliminary to them, but no more than that: *Edge Moor Bridge Works v. County of Bristol* (2).

(1) [1928] S.C.R. 88.

(2) 170 Mass. 528.

The theory of the plaintiff's original conclusions was that the Village had bound itself by a preliminary contract to enter into a written construction contract, but that was not the proposal made by the Contractor; his tender was an offer to do the work, not a proposal of a contract for a contract; and the award, if it had created a lien de droit, must have constituted an acceptance of an offer by which the works contract was brought into full force. A contract so formed might contemplate its own absorption in a subsequent formal instrument, but that is to be distinguished from the conception being considered.

Mr. Cannon urged that the provision for forfeiture of the deposit required an obligation to support it, but I cannot agree that that is so. One of the terms on which the tender would be considered was the voluntary transfer of the equivalent of a certain sum of money by the Contractor to the Village to be returned in a certain contingency but to be retained in another. The condition that if, within the time mentioned, the Contractor refused to sign a written contract, he would lose all right to a return of the money, does not assume or require that there was, at that point, an obligation in law on the Contractor to do an act, the refusal of which was a breach; the power over the deposit was simply a coercive means exacted by the Village to compel the Contractor to take on an obligation. If he were already bound to carry out the work, the Village could, if he refused to proceed, insist on damages for the total loss suffered, unless the provision is one for agreed damages; but for that I can see not the slightest basis in fact.

On the ground, therefore, that the tender was submitted and the resolution to accept made as preliminaries only to the conclusion of a formal contract in writing and that up to that point, no legal obligation to perform or to accept that performance and to pay for it had arisen, the action did not lie and this appeal must be dismissed with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: *Taschereau, Cannon & Fremont.*

Solicitors for the respondent: *Legault & Legault.*

1948
 AUCLAIR
 v.
 VILLAGE OF
 BROWNSBURG.
 Rand J.
 —