

T-2803-76

T-2803-76

**Agence de Sécurité Générale Inc. (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Marceau J.—Quebec City, November 21 and 22, 1979; Ottawa, January 17, 1980.

*Crown — Contracts — Bids for contract included amounts for wages calculated on minimum wage at date of contract — Contract altered on first increase in minimum wage to reflect plaintiff's increased costs — On second increase in minimum wage, defendant refused to alter contract, insisted that obligations did not exist beyond original contract and claimed reimbursement for overpayment — Whether or not plaintiff entitled to increase in payments to reflect increased costs due to raises in minimum wage — Quebec Civil Code, articles 1013, 1234.*

Pursuant to a three-year contract signed in 1973, plaintiff undertook to provide parking services at the Quebec City airport. The bid submitted indicated an amount for fees and salaries calculated at the minimum wage in effect at that time. The contract was amended twice by complementary agreements, the second amendment reflecting an increase in the cost of salaries brought about by a rise in the minimum wage. When a second increase in the minimum wage occurred, the Department of Transport analyzed the terms of the contract, concluded that the plaintiff was not entitled to reimbursement of any wages beyond the amount contracted for and sought a reimbursement for overpayment. Plaintiff completed the contract, rather than exercising its option to rescind, and brought this action claiming that subparagraph (iv) of paragraph (a) of clause 22 dealing with increases in "fringe benefits" included increases in the minimum wage.

*Held*, the action is dismissed. The phrase "fringe benefits" does not include increases in the minimum wage. "Fringe benefits" and "salary" definitely cannot be taken as referring to the same set of facts, whether in ordinary usage, legal language or the language of business. These concepts may be treated as on the same footing for certain purposes, as component parts of a workman's pay, but this does not mean that they should be confused. The terms are not synonymous. It cannot be maintained that a contract must be interpreted to give effect to the mutual intent of the parties, and that it is the mutual intent that must prevail. An unequivocal clause of a contract cannot be interpreted in any other way than in its literal sense; this is a fundamental principle of interpretation that is clearly confirmed by article 1013 of the *Civil Code*. Further, the value of testimonial evidence seeking to contradict the terms of a validly made contract may be questioned. Finally, and most importantly, the evidence resting on the testimony of plaintiff's president is hardly conclusive. The plaintiff further argued that the contract in question gave rise to two complementary agree-

**Agence de Sécurité Générale Inc. (Demanderesse)**

c.

**La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Marceau—Québec, 21 et 22 novembre 1979; Ottawa, 17 janvier 1980.

*Couronne — Contrats — Des soumissions relatives à un contrat incluait certaines sommes au titre des salaires calculés selon le taux de salaire minimum à la date du contrat — Contrat modifié lors de la première hausse du salaire minimum pour tenir compte de l'accroissement des coûts de la demanderesse — Lors d'une deuxième hausse du salaire minimum, la défenderesse a refusé de modifier le contrat, souligné qu'elle n'avait pas d'obligation au-delà du contrat initial et réclamé le remboursement du trop-payé — La demanderesse a-t-elle droit à une majoration des paiements pour tenir compte de l'accroissement des coûts résultant des hausses du salaire minimum — Code civil du Québec, articles 1013, 1234.*

Suivant un contrat de trois ans signé en 1973, la demanderesse s'engageait à assurer les services de stationnement à l'aéroport de Québec. La soumission présentée proposait une certaine somme pour les honoraires et pour les salaires calculés au taux du salaire minimum en vigueur à l'époque. Le contrat a été modifié deux fois par des accords complémentaires. La deuxième modification reflétait l'augmentation du coût des salaires résultant d'une hausse du salaire minimum. Quand une deuxième hausse du salaire minimum se produisit, le ministère des Transports procéda à une analyse des termes du contrat: il conclut que la demanderesse n'avait droit à aucun remboursement de salaires au-delà du montant prévu au contrat et demanda le remboursement du trop-payé. La demanderesse poursuivit l'exécution du contrat plutôt que de le résilier comme elle en avait le choix, et elle intenta la présente action, soutenant que le sous-alinéa (iv) de l'alinéa a) de l'article 22, relatif aux augmentations de "bénéfices marginaux", visait également les hausses du salaire minimum.

*Arrêt*: l'action est rejetée. L'expression "bénéfices marginaux" ne comprend pas les hausses de salaire minimum. "Bénéfices marginaux" et "salaire" ne sauraient être pris comme désignant la même réalité, pas plus dans le langage courant, que dans le langage juridique, ou dans celui des affaires d'ailleurs. Pour certaines fins, ces réalités peuvent être traitées sur le même pied, en tant que parties composantes de la rémunération d'un travailleur, mais cela ne permet pas de les confondre. Ces termes ne sont pas synonymes. On ne peut affirmer qu'un contrat doit être interprété de façon à donner effet à la commune intention des parties, et que c'est à cette commune intention qu'il faut s'en remettre. Il ne saurait être question d'interpréter autrement que dans son sens littéral une clause non équivoque d'un contrat; c'est là un principe fondamental d'interprétation que l'article 1013 du *Code civil*, ne manque pas justement de confirmer. En outre, on peut s'interroger sur la valeur d'une preuve testimoniale qui chercherait à contredire les termes d'un contrat valablement fait. Enfin et surtout, la preuve reposant uniquement sur le témoignage du

ments that were to give effect to increases in the minimum wage and those increases were paid without protest for over a year. The argument that the terms of the contract were thereby amended while it was being performed cannot be accepted because the premise, that the additional agreements were concluded for this purpose or that the reimbursements were made without objection had to be interpreted in this way, cannot be assumed. The complementary agreements expressly confirmed that all the words of the contract continued to have full effect. Their sole purpose was to correct the figure given in the schedule for the minimum wage which the contractor was required to meet.

## ACTION.

## COUNSEL:

*G. Vaillancourt* for plaintiff.  
*Y. Brisson* for defendant.

## SOLICITORS:

*Langlois, Drouin & Associés*, Quebec City, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

MARCEAU J.: Plaintiff is claiming from defendant the sum of \$20,800, which it says is the balance of remuneration to which it is entitled for services rendered in accordance with a contract. Defendant denies that she is indebted to plaintiff under the contract in question; she even contends that she paid it some \$11,000 more than it was owed.<sup>1</sup> The difference is not a matter of figures, or of the manner in which the work was done. It is the exact scope of certain clauses of this contract which bound the parties, and hence the conditions in which it was to be performed, which is at issue. The problem is therefore essentially one of interpretation, but one which must be presented and resolved on the basis of a series of facts which I shall discuss in some detail.

<sup>1</sup> Defendant claimed reimbursement of the amount in a counterclaim which she attached to her defence, but which at the close of the hearing she discontinued, reserving her remedies.

président de la demanderesse est difficilement concluante. La demanderesse a également fait valoir que le contrat en question a donné lieu à deux accords complémentaires visant précisément à donner effet aux hausses de salaire minimum, et que, pendant plus d'un an, on a remboursé sans protester les salaires majorés. On ne peut soutenir que les termes du contrat auraient été modifiés au cours de son exécution, car on ne peut dire que les accords supplémentaires ont été passés dans cette intention ou que les remboursements faits sans objection doivent être interprétés en ce sens. A leur face même les accords complémentaires confirmaient expressément le maintien intégral de toutes les clauses du contrat. Leur seul et unique but était clairement de corriger, à l'annexe, le chiffre indiqué quant au salaire minimum que l'entrepreneur devait respecter.

## ACTION.

## AVOCATS:

*G. Vaillancourt* pour la demanderesse.  
*Y. Brisson* pour la défenderesse.

## PROCUREURS:

*Langlois, Drouin & Associés*, Québec, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE MARCEAU: La demanderesse réclame de la défenderesse une somme de \$20,800, qu'elle dit être la balance de la rémunération à laquelle elle avait droit pour des services rendus en vertu d'un contrat. La défenderesse nie être endettée envers la demanderesse aux termes du contrat dont il s'agit; elle prétend même lui avoir versé quelque \$11,000 de plus que ce qu'elle lui devait.<sup>1</sup> La mésentente ne porte pas sur une question de calcul, ni non plus sur la manière dont le travail aurait été fait. C'est la portée exacte de certaines clauses de ce contrat qui a lié les parties et partant les conditions dans lesquelles il devait être exécuté qui est en cause. Problème essentiellement d'interprétation donc, mais qu'il faut poser et résoudre à partir d'une série de faits sur lesquels je devrai m'attarder.

<sup>1</sup> La défenderesse réclamait le remboursement de la somme dans une demande reconventionnelle qu'elle avait jointe à sa défense mais dont elle se désista à la fin de l'audience, réservant ses recours.

In June 1973 defendant, specifically her Minister of Transport, placed calls for tenders in the newspapers for the management and operation of her public parking area at the Quebec City airport. The Department wished to make a private concern responsible for providing the necessary manpower to keep the parking area in good condition, provide supervision and collect the necessary charges from users. Specifications were sent to those requesting them. The specifications stated that the contract would be for three years, beginning on or about September 1, 1973. They gave all the terms and conditions of the contract to be awarded. They explained, *inter alia*, that the contractor had to undertake to provide and pay the manpower necessary to keep the parking area operating eighteen hours a day, and Her Majesty for her part undertook to reimburse salaries in fact paid and to pay management fees. Bids made by persons concerned naturally had to cover the total annual cost represented by such salaries and fees. An information meeting would be held to answer possible questions from interested parties.

Plaintiff obtained the specifications. Its president attended the information meeting; the following day, he received by telegram, at the same time as other participants, certain clarifications regarding questions raised the previous day and not fully answered; he even personally requested certain additional information from an employee of the Department. Plaintiff was definitely interested, and submitted its bid. The bid which it presented indicated a total cost for three years of \$77,608.92, \$17,072.64 per annum in salaries and the rest in fees. It should at once be noted that the bid set salaries at the minimum wage then imposed by the *Fair Wages and Hours of Labour Act*, R.S.C. 1970, c. L-3, the provisions of which necessarily applied (sections 3 *et seq.* of the Act), and reference to which was made in a schedule attached to the specifications. This was the lowest offer and plaintiff was awarded the contract.

The contract was not in fact signed until December 19, 1973, a long time after operations commenced on November 1. However, it had been

En juin 1973, la défenderesse, plus précisément son ministre des Transports, fit, par la voix des journaux, des appels d'offres pour la gérance et l'exploitation de son parc de stationnement public à l'aéroport de Québec. Le Ministère voulait confier à une entreprise privée le soin de fournir la main-d'œuvre requise pour tenir en bonne opération le terrain de stationnement, en assurer la surveillance et collecter des usagers les taxes exigibles. Un cahier des charges et spécifications fut envoyé à ceux qui en firent la demande. Le cahier précisait que le contrat serait d'une durée de trois ans, commençant le ou vers le 1<sup>er</sup> septembre 1973. Il donnait toutes les clauses et conditions du contrat à être octroyé. Il expliquait notamment que l'entrepreneur devait s'engager à fournir et à rémunérer la main-d'œuvre requise pour tenir le parc en opération 18 heures par jour, Sa Majesté s'obligeant de son côté à rembourser les salaires effectivement payés et à verser des honoraires de gestion. Les offres des soumissionnaires devaient naturellement porter sur le coût total annuel que représenteraient ces salaires et honoraires. Une réunion d'information était prévue pour répondre aux interrogations possibles des intéressés.

La demanderesse se fit envoyer le cahier des spécifications. Son président assista à la réunion d'information; il reçut, par télégramme, le lendemain, en même temps que les autres participants, quelques précisions relatives à des questions soulevées la veille et non pleinement élucidées; il sollicita même personnellement quelques renseignements additionnels auprès d'un préposé du Ministère. Elle était définitivement intéressée; elle présenta sa soumission. L'offre qu'elle y faisait suggérait un coût total pour trois ans de \$77,608.92, \$17,072.64 par année en salaires et le reste en honoraires. Il convient de remarquer tout de suite que l'offre prévoyait des salaires au taux minimum alors imposé par la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*, S.R.C. 1970, c. L-3, dont les dispositions étaient nécessairement applicables (articles 3 et suiv. de la Loi), et à laquelle référéait d'ailleurs une annexe attachée au cahier des charges. C'était l'offre la plus basse. La demanderesse obtint le contrat.

Le contrat ne fut en fait signé que le 19 décembre 1973, longtemps après le début des opérations le 1<sup>er</sup> novembre. Mais il était déjà autorisé depuis

authorized from the preceding August 29 (T.B. 72-1768 of August 29, 1973) and its terms were established. It of course restated, as it had to, the terms and conditions set out in the specifications, and further set out the information and figures relating to the bid which it was designed to confirm. Defendant's obligations were specified in clause 22. This contained two paragraphs. The first, (a), which was itself divided into four subparagraphs, dealt with salaries and wages; the second, (b), with management fees. The introductory portion of the clause, the initial paragraph of (a) and the first subparagraph, (i), are worth reading:

[TRANSLATION] 22. In consideration of the foregoing and of the observation and performance by the company of stipulations, conditional clauses and conditions contained in this agreement and to be observed and performed by the company, Her Majesty, with respect to the charges and expenses incurred by the company in performing the said services and with relation to the total remuneration, shall pay the company the following sums of money.

(a) Real and reasonable expenses paid by the company to its employees, in salaries and wages, for performance of the said services, but not exceeding the annual amount for contractual years pursuant to this bid.

(i) A sum of salaries and wages not exceeding \$17,072.64 for the contractual year beginning November 1, 1973 and ending on October 31, 1974.

A sum of salaries and wages not exceeding \$17,072.64 for the contractual year beginning November 1, 1974 and ending on October 31, 1975.

A sum of salaries and wages not exceeding \$17,072.64 for the contractual year beginning November 1, 1975 and ending on October 31, 1976.

At the time this contract was signed, giving effect, as noted above, to all aspects of the call for tenders and the bid, the parties were already aware that it would have to be altered somewhat. Even before operations commenced in November, the Department had thought of keeping the parking area open continuously, rather than only eighteen hours a day, and plaintiff had accepted the proposal, provided of course that the figures of its bid and those in the contract were adjusted accordingly. To do this, new authorization was needed from the Treasury Board, since a greater cost was involved. The formalities were completed on April 25, 1974, and on June 10, a complementary agreement was signed which retroactively amended clause 22 of the contract, in particular altering the maximum annual amount payable for salaries and wages from \$17,072.64 to \$22,763.52.

le 29 août précédent (T.B. 72-1768 du 29 août 1973) et ses termes étaient acquis. Il reprenait évidemment en tous points, comme il se devait, les clauses et conditions indiquées dans le cahier des charges, complétées des données et chiffres de la soumission qu'il visait à confirmer. C'était son article 22 qui précisait les obligations de la défenderesse. Il comprenait deux paragraphes. Le premier, a), lui-même divisé en quatre sous-paragraphes, avait trait aux salaires et gages; le second, b), aux honoraires de gestion. Il convient de lire le texte introductif de l'article, l'alinéa de présentation du paragraphe a) et le premier sous-paragraphe (i):

22. En considération de ce qui précède et de l'observation et de l'exécution par la Compagnie de stipulations, clauses conditionnelles et conditions contenues dans le présent accord et qui doivent être observées et exécutées par la Compagnie, Sa Majesté, relativement aux frais et dépenses engagés par la Compagnie pour l'exécution desdits services et à titre de rémunération totale, paiera à la Compagnie les sommes d'argent ci-après.

a) Les dépenses réelles et raisonnables payées par la Compagnie, en salaires et gages, à ses employés pour l'exécution desdits services mais n'excédant pas les montants annuels des années contractuelles conformément à cette soumission.

(i) Une somme en salaires et gages n'excédant pas \$17,072.64 pour l'année contractuelle commençant le 1er novembre 1973 et se terminant le 31 octobre 1974.

Une somme en salaires et gages n'excédant pas \$17,072.64 pour l'année contractuelle commençant le 1er novembre 1974 et se terminant le 31 octobre 1975.

Une somme en salaires et gages n'excédant pas \$17,072.64 pour l'année contractuelle commençant le 1er novembre 1975 et se terminant le 31 octobre 1976.

Au moment où était signé ce contrat qui donnait effet en tous points, on l'a noté, à l'appel d'offre et à la soumission, on savait déjà qu'il devrait être quelque peu modifié. Dès avant le début des opérations en novembre, le Ministère avait pensé laisser le parc ouvert sans interruption, plutôt que 18 heures par jour seulement, et la demanderesse avait accepté la proposition, sauf naturellement à ajuster en conséquence les chiffres de sa soumission et ceux du contrat. Il fallait pour cela une nouvelle autorisation du Conseil du Trésor puisque les coûts étaient augmentés. Les formalités furent complétées le 25 avril 1974, et le 10 juin, un accord complémentaire était signé qui venait modifier rétroactivement l'article 22 du contrat, portant notamment de \$17,072.64 à \$22,763.52 les montants maxima annuels payables en salaires et gages.

All appeared in order; but it was at this point that difficulties commenced. On April 1, 1974 the minimum wage payable under the *Fair Wages and Hours of Labour Act* was raised from \$1.90 to \$2.20. Plaintiff automatically had to comply with this change, and the Department in any case required it to sign a complementary agreement replacing the schedule attached to the contract, which it will be recalled was based on the old rates. It then began paying its employees at the new rate and in its periodic reports claimed reimbursement in full of the salaries which had thus been increased. Its claims were met. A year later, on June 13, 1975, the federal minimum wage was again amended and this time was raised to \$3.10. A new complementary agreement again amended the schedule. However, the claims made in accordance with the new rates raised some doubts and led to a review of the situation, because it appeared that the amounts authorized would be insufficient. The Department's financial services undertook to analyze the payments, while the legal services scrutinized the terms of the contract. It was concluded that plaintiff was not entitled to any reimbursement of wages beyond the maximum amount provided for, regardless of increases which might have occurred in the federal minimum wage. It was accordingly required to reimburse the overpayments which had been made to it since the increase of April 1 in the preceding year, and in future to comply strictly with the obligations it had undertaken, onerous though these might have become. Plaintiff naturally protested, but rather than rescind its contract, as it was given the option of doing, it preferred to complete performance and reserve its remedies. In July 1976, it brought the action at bar.

Those are the facts of the case and the circumstances in which the issue arose. It only remains for me to discuss the respective positions of the parties.

Defendant's position is quite obvious. Like the officers of the Department at the time of their intervention in June 1975, she relies on the contract, and apparently quite correctly. Clause 22, which I have reproduced in part above, stated unequivocally that expenses for salaries and wages

Tout semblait clair, donc. Mais voici d'où sont venues les difficultés. Le 1<sup>er</sup> avril 1974, le salaire minimum payable aux termes de la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail* fut porté de \$1.90 à \$2.20. La demanderesse devait automatiquement s'y conformer et, de toute façon, le Ministère exigea la signature d'un accord complémentaire pour remplacer l'annexe attachée au contrat qui mentionnait, on s'en souvient, l'ancien taux. Elle commença alors à payer ses employés au nouveau taux et dans ses rapports périodiques réclama intégralement le remboursement des salaires ainsi majorés. Ses réclamations furent satisfaites. Un an plus tard, le 13 juin 1975, le salaire minimum fédéral était de nouveau modifié et porté cette fois à \$3.10. Un nouvel accord complémentaire vint corriger encore une fois l'annexe. Mais là les réclamations faites en fonction des nouveaux taux soulevèrent des doutes et suscitèrent une révision de la situation, car les sommes autorisées paraissaient devoir être insuffisantes. Les services financiers du Ministère procédèrent à une analyse des paiements pendant que les services juridiques scrutèrent les termes du contrat. On en vint à la conclusion que la demanderesse n'avait droit à aucun remboursement de salaires au-delà des montants maximums prévus, peu importe les augmentations dont avait pu être l'objet le salaire minimum fédéral. Il lui fallait donc rembourser les sommes qui lui avaient été payées en trop depuis l'augmentation du 1<sup>er</sup> avril de l'année précédente et s'en tenir pour l'avenir aux obligations strictes auxquelles elle était tenue, aussi onéreuses qu'elles fussent devenues. La demanderesse protesta évidemment, mais plutôt que de résilier son contrat, comme on lui en donna le choix, elle préféra en poursuivre l'exécution, tout en réservant ses recours. Et en juillet 1976, elle intenta la présente action.

Voilà les faits de la cause et les circonstances dans lesquelles le litige est né. Reste à préciser les positions respectives des parties.

La position de la défenderesse est toute indiquée. Comme les officiers du Ministère au moment de leur intervention en juin 1975, elle s'en remet au contrat, et à première vue, avec raison. L'article 22, que j'ai reproduit en partie ci-haut, précisait de façon non équivoque que les dépenses en salaires et

should not exceed the annual amounts provided for in the bid. It set limits, "ceilings", which were of course of the very essence of the contract and were necessary as the reason the Department wished to contract for three years, and for this purpose made calls for tenders, was clearly so that it could obtain a definite figure as to costs, and hence as to the annual wages payable for labour, which constituted the greater part of such costs.

Plaintiff did not dispute the initial impression left by reading the contract. However, it contended that a closer reading of the monetary clauses as a whole leads to the conclusion that the cost agreed upon could still be increased, in the event of an increase in the minimum wage imposed by the Act; in any case, this was the interpretation which it and officers of the Department gave to the conditions in the specifications; and anyway defendant agreed, after the contract had been signed, to raise the "ceilings" in accordance with the new applicable minimum wages. These are the three alternative arguments on which plaintiff based its action. Its success or failure must depend on their merits.

(a) Plaintiff contended, first, that a complete analysis of clause 22 leads necessarily to the conclusion that the agreed "ceilings" would in fact be raised, if the minimum wages imposed by the Act were increased. It relied on one of the subparagraphs of paragraph (a) of clause 22, which reads as follows:

[TRANSLATION] If during the term of this agreement a statute is duly enacted requiring employees of the company to be paid fringe benefits in addition to those in effect at the date of this agreement, or if an amendment to the existing Act provides that the company shall make a greater contribution to the said fringe benefits, the Minister may increase the amounts agreed on in clause 22(a)(i), up to the amount of the additional cost.

Plaintiff argued that the phrase "fringe benefits" included increases in the minimum wage, and to lend weight to its argument it cited decisions which it said had, for certain purposes, treated

gages ne devaient pas excéder les montants annuels prévus dans la soumission. Il établissait des limites, des «plafonds» pour ainsi dire, qui étaient évidemment de l'essence même du contrat et s'imposaient, car si le Ministère avait pensé contracter pour trois ans et avait lancé, à cette fin, ses appels d'offres, c'était dans le but évident d'être fixé sur les coûts, donc sur les salaires annuels payables pour la main-d'œuvre, la plus grande partie de ces coûts.

La demanderesse ne conteste pas l'impression initiale que laisse la lecture du contrat. Elle prétend cependant qu'une analyse plus serrée de l'ensemble de ses clauses monétaires conduit à la conclusion que les coûts prévus restaient quand même susceptibles d'être augmentés, dans l'éventualité d'une augmentation des salaires minimums imposés par la Loi; que c'est, en tout cas, l'interprétation qu'elle-même et des officiers du Ministère ont donnée aux conditions du cahier des charges; et que, de toute façon, la défenderesse a consenti, après la signature du contrat, à hausser les «plafonds» en fonction des nouveaux taux minimums applicables. On retrouve là les trois prétentions alternatives sur lesquelles la demanderesse fonde son action. C'est en en vérifiant la valeur que l'on pourra, oui ou non, lui donner raison.

a) La demanderesse voudrait d'abord qu'une analyse complète de l'article 22 force à conclure que les «plafonds» convenus devaient effectivement être relevés, si les salaires minimums imposés par la Loi étaient augmentés. Elle s'appuie sur un des sous-paragraphes du paragraphe a) de l'article 22 qui se lit comme suit:

Si pendant le terme du présent accord, certaine autorité édicte une loi à l'effet de payer aux employés de la Compagnie des bénéfices marginaux en sus de ceux en vigueur en date du présent accord ou, si un amendement à la présente loi stipule que la Compagnie devra contribuer davantage auxdits bénéfices marginaux, le Ministre pourra augmenter les sommes consenties à l'article 22 a) (i) jusqu'à concurrence des coûts additionnels.

La demanderesse suggère que l'expression «bénéfices marginaux» comprend les hausses de salaire minimum, et pour donner du poids à sa suggestion elle cite des décisions qui auraient, pour

“fringe benefits” and “salary”<sup>2</sup> as one and the same. In my view this argument is untenable. “Fringe benefits” and “salary” definitely cannot be taken as referring to the same set of facts, whether in ordinary usage, legal language or the language of business. It is understandable that these concepts may be treated as on the same footing for certain purposes, as component parts of a workman’s pay, but this does not mean that they should be confused. The terms are not synonymous. The meaning which plaintiff seeks to attribute to clause 22(a)(iv) simply does not correspond to what it says. The interpretation which it suggested is not possible.

(b) Plaintiff contended in its second argument that this nonetheless is the interpretation which it gave to the clause, and which an officer of the Department confirmed during the information meeting on the specifications, at which several clauses of the contract were discussed, and the following day at an interview requested by plaintiff’s president. It maintained that a contract must be interpreted to give effect to the mutual intent of the parties, and that it is this mutual intent which must prevail.

This second argument is no more acceptable than the first. To begin with, an unequivocal clause of a contract cannot be interpreted in any other way than in its literal sense; this is a fundamental principle of interpretation and one which the article of the Quebec *Civil Code* referred to by counsel for the plaintiff, article 1013, in fact clearly confirms. Secondly, referring once again to the *Civil Code* and to the rules of evidence which it enacts (article 1234), the value of testimonial evidence seeking to contradict the terms of a validly made contract may be questioned. Finally, and most importantly, the evidence is hardly conclusive, as it rests on the testimony of plaintiff’s president, who told the Court that, based on the statements allegedly made before him by an officer of the Department, he understood that the clause relating to fringe benefits covered increases in the minimum wage. Quite apart from the fact

<sup>2</sup> It cited: *C.P.R. Co. v. Fumagalli* (1963) 38 D.L.R. (2d) 110; *Regina v. Fuller, Ex parte Earles and McKee* (1968) 70 D.L.R. (2d) 108; *Re Whonnock Lumber Co. Ltd. and Minister of Finance* (1970) 12 D.L.R. (3d) 298; *Menhennet v. Schoenholz* (1971) 20 D.L.R. (3d) 395; *Balla v. Corporate-Plan Leasing Ltd.* (1973) 35 D.L.R. (3d) 360.

certaines fins, assimilé «bénéfices marginaux» et «salaire»<sup>2</sup>. C’est une suggestion qui me semble intenable. «Bénéfices marginaux» et «salaire» ne sauraient être pris comme désignant la même réalité, pas plus dans le langage courant, que dans le langage juridique, ou dans celui des affaires d’ailleurs. Que pour certaines fins, ces réalités soient traitées sur le même pied, en tant que parties composantes de la rémunération d’un travailleur, c’est normal, mais cela ne permet pas de les confondre. Les termes ne sont pas synonymes. La portée que la demanderesse prétend attribuer à cette clause 22a)(iv) ne correspond tout simplement pas à ce qu’elle exprime. L’interprétation qu’elle suggère n’est pas possible.

b) C’est pourtant, poursuit la demanderesse dans sa deuxième proposition, l’interprétation qu’elle avait donnée à la clause, et qu’un officier du Ministère avait confirmée, d’abord, au cours de la séance d’information sur le cahier des charges où plusieurs clauses du contrat ont été discutées, puis, le lendemain, lors d’une entrevue sollicitée par son président. Un contrat, dit-elle, doit s’interpréter de façon à donner effet à la commune intention des parties, et c’est à cette commune intention qu’elle s’en remet.

Cette deuxième proposition n’est pas plus acceptable que la première. D’abord, il ne saurait être question d’interpréter autrement que dans son sens littéral une clause non équivoque d’un contrat; c’est là un principe fondamental d’interprétation que l’article du *Code civil* québécois auquel le procureur de la demanderesse se réfère, l’article 1013, ne manque pas justement de confirmer. Ensuite, on peut s’interroger sur la valeur d’une preuve testimoniale qui chercherait à contredire les termes d’un contrat valablement fait, si on veut là aussi s’en tenir au *Code civil* et aux règles de preuve qu’il édicte (article 1234). Enfin et surtout, la preuve à laquelle on fait état est difficilement concluante, elle qui repose uniquement sur le témoignage du président de la demanderesse, qui nous dit avoir compris, à partir des propos qu’aurait tenus devant lui un officier du Ministère, que la clause relative aux bénéfices marginaux couvrirait

<sup>2</sup> Elle cite: *C.P.R. Co. c. Fumagalli* (1963) 38 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 110; *Regina c. Fuller, Ex parte Earles and McKee* (1968) 70 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 108; *Re Whonnock Lumber Co. Ltd. and Minister of Finance* (1970) 12 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 298; *Menhennet c. Schoenholz* (1971) 20 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 395; *Balla c. Corporate-Plan Leasing Ltd.* (1973) 35 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 360.

that the officer in question has no recollection of having discussed the clause, I do not see how an exchange like that referred to, at the time it took place and especially with a junior employee, could provide evidence of an intent on the part of defendant at variance with that stated in the contract.

(c) The third argument put forward by plaintiff is undoubtedly more attractive than the first two. The contract in question is one which gave rise to two complementary agreements, the purpose of which was specifically to give effect to increases in the minimum wage, and the increased wages were paid without protest for more than a year. However, in order to conclude, as plaintiff's argument suggests, that the terms of the contract were thereby amended while it was being performed, it would have to be assumed that the additional agreements were concluded for this purpose or that the reimbursements made without objection had to be interpreted in this way. In my opinion it is not possible to conclude this. The complementary agreements expressly confirmed in as many words that all the clauses of the contract continued to have full effect. Their sole purpose was clearly to correct the figure given in the schedule for the minimum wage which the contractor was required to meet. Furthermore, they were to be anticipated, because the schedule attached to the specifications and to the initial contract (like the two which subsequently replaced it) contained the following statement:

[TRANSLATION] The contractor shall note:

(a) that during the course of this contract the wage rates set forth in the schedule may be revised in accordance with section 2(e) of the conditions of work,

Furthermore, the fact the Department's accounting services, in day-to-day operations, accepted bimonthly invoices as submitted, definitely does not in itself constitute evidence of agreement by defendant to amend the contract and waive the rights resulting therefrom. It is true that the Department's officers assumed that the increase could give rise to the claims made, but if the rights of parties contracting with the government were to be determined on the basis of the reactions, opinions and actions of all the employees of its departments, the sound administration of public funds would become very difficult indeed. In short, this

les hausses de salaire minimum. Car, indépendamment du fait que l'officier en cause ne se rappelle nullement avoir discuté de la clause, je ne vois pas comment un échange comme celui invoqué, au moment où il a eu lieu, et par surcroît avec un officier subalterne, puisse fournir la preuve d'une intention chez la défenderesse autre que celle exprimée dans le contrat.

c) La troisième proposition que fait valoir la demanderesse est sans doute plus attirante que les deux premières. Voici un contrat qui a donné lieu à deux accords complémentaires visant précisément à donner effet aux hausses de salaire minimum, et, pendant plus d'un an, on a remboursé sans protêt les salaires majorés. Mais pour déduire de là que les termes du contrat auraient été modifiés au cours de son exécution, ce que soutient la proposition, il faudrait pouvoir dire que les accords supplémentaires ont été passés dans cette intention ou que les remboursements faits sans objection doivent être interprétés en ce sens. Or, il ne me paraît pas possible de l'admettre. A leur face même les accords complémentaires confirmaient expressément le maintien intégral de toutes les clauses du contrat. Leur seul et unique but était clairement de corriger, à l'annexe, le chiffre indiqué quant au salaire minimum que l'entrepreneur devait respecter. Ils étaient d'ailleurs attendus car l'annexe attachée au cahier des charges et au contrat initial (de même que les deux qui l'ont remplacée par la suite) comportait la note suivante:

L'entrepreneur doit noter:

a) Que pendant la durée de ce contrat, les taux de salaire énumérés dans l'annexe peuvent être révisés en conformité avec la section 2<sup>e</sup>) des conditions de travail,

D'autre part, le seul fait que les services de comptabilité du Ministère ont accepté, dans le cours des opérations régulières, les factures bimensuelles telles que présentées, ne comporte certes pas, en lui-même, la preuve d'une acceptation de la défenderesse à modifier le contrat et à renoncer aux droits qui lui en résultaient. Il est vrai que des officiers du Ministère ont pensé que la hausse pouvait donner lieu aux réclamations faites, mais s'il fallait que les droits des cocontractants de l'État soient déterminés à partir des réactions, des opinions et des gestes de tous les officiers des ministères, la saine administration du trésor public



third argument appears to be as unacceptable as the first two.

In my opinion, in law defendant's position is beyond challenge. There was a contract; its terms are clear and were subsequently amended either expressly or by implication. The terms and conditions which it contains, onerous though they may be, are still "the law of the parties". Plaintiff was not entitled to claim reimbursement of labour costs beyond the maximum annual amounts provided for. Its action is without foundation.

However, I will make one final observation. If ever there were a case submitted for my consideration in which the law as I interpreted it did not appear to fully satisfy the requirements of equity, this is such a case. It certainly must be admitted that plaintiff acted incautiously; it should have foreseen—as anyone bidding on a service contract to cover a certain period of time must necessarily do—the eventualities that are likely to arise, and take action to protect itself adequately. It must undoubtedly also be admitted that observance of the principle that a contract is binding, regardless of eventualities that may arise after it has been concluded, is crucial in a system of public tenders. However, the fact remains that in the case at bar, the actions of employees of the Department can hardly be described as having been very cautious, and it is apparent that the situation which undermined plaintiff's predictions was one which resulted from a decision by defendant herself. I think that these factors should be considered before proceeding further with the claim for reimbursement set forth by the now withdrawn counterclaim.

At all events, the action at bar is without foundation and will be dismissed.

deviendrait fort précaire. Cette troisième proposition me paraît donc, en définitive, aussi inacceptable que les deux premières.

<sup>a</sup> A mon avis, la position de la défenderesse est en droit inattaquable. Il y a un contrat; ses termes sont clairs et n'ont pas été subséquemment modifiés ni expressément ni tacitement. Les clauses et conditions qu'il contient, aussi rigoureuses qu'elles soient, restent «la loi des parties». La demanderesse <sup>b</sup> n'avait pas droit de réclamer le remboursement des coûts de main-d'œuvre par-delà les montants maximums annuels prévus. Son action n'est pas fondée.

<sup>c</sup> Je me permettrai néanmoins une dernière réflexion. S'il est un cas qui m'ait été soumis où le droit tel que je le voyais ne semblait pas pleinement satisfaire l'équité, c'est bien celui-ci. Sans doute faut-il admettre qu'il y a eu de l'imprudence <sup>d</sup> chez la demanderesse qui aurait dû prévoir—comme doit nécessairement le faire celui qui soumissionne pour un contrat de services devant couvrir une certaine période de temps—les éventualités susceptibles de se présenter afin de se protéger <sup>e</sup> adéquatement. Sans doute faut-il admettre aussi que le respect du principe de la force obligatoire d'un contrat, peu importe les éventualités qui pourraient survenir après sa conclusion, paraît essentiel dans un système de soumissions publiques. Mais il <sup>f</sup> reste que, dans le cas présent, on ne saurait prétendre que les faits et gestes des employés du Ministère, ont été, eux, très prudents, et il faut bien voir que l'éventualité dont la survenance a faussé les <sup>g</sup> prévisions de la demanderesse en était une, qui dépendait d'une décision de la défenderesse elle-même. Il me semble que ces éléments devraient être considérés avant que ne soit poursuivie la réclamation en remboursement que faisait valoir la <sup>h</sup> demande reconventionnelle finalement retirée.

De toute façon, l'action ici n'est pas fondée et elle sera rejetée.