
Silver's Garage Limited (*Plaintiff*) *Appellant*;

and

Town of Bridgewater (*Defendant*) *Respondent*.

1970: October 21; 1970: December 21.

Present: Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
NOVA SCOTIA, APPEAL DIVISION

Municipal law—Sale of goods—Order placed by appellant company for supply of snow removal equipment as result of negotiations with town officials—Equipment placed at disposal of town in January on trial basis and kept until following May when resolution for its purchase defeated—Dismissal of appellant's action for price of goods allegedly sold and delivered to town affirmed—Sale of Goods Act, R.S.N.S. 1967, c. 274, s. 20—Towns Act, R.S.N.S. 1967, c. 309.

As a result of negotiations between the secretary-treasurer of the appellant company and two officials of the respondent town for the supply of snow removal equipment, the appellant placed an order for such equipment in November, 1967, and some time after its arrival at the appellant's garage it

Silver's Garage Limited (*Demanderesse*)
Appelante;

et

Town of Bridgewater (*Défenderesse*) *Intimée*.

1970: le 21 octobre; 1970: le 21 décembre.

Présents: Les Juges Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA CHAMBRE D'APPEL DE LA COUR
SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Droit municipal—Vente de biens—Appelante commande équipement de déneigement à la suite de pourparlers avec fonctionnaires de la ville—Équipement à la disposition de la ville en janvier pour essai—Gardé jusqu'au mois de mai—Résolution proposant son achat rejetée—Action de l'appelante réclamant le prix de biens qu'elle alléguait avoir vendus et livrés à la ville—Confirmation du rejet de l'action—Sales of Goods Act, R.S.N.S. 1967, c. 274, art. 20—Towns Act, R.S.N.S. 1967, c. 309.

A la suite de pourparlers entre le secrétaire-trésorier de la compagnie appelante et des fonctionnaires de la ville intimée au sujet de la fourniture d'équipement de déneigement, l'appelante commanda un appareil en novembre 1967. Des employés municipaux en ont fait l'essai quelque temps après qu'il

was used on a trial basis by employees of the town. On January 20, 1968, at the suggestion of the appellant the equipment was moved to the town garage for greater convenience.

On January 25, the appellant addressed to the town a document entitled "Proposal" which contained a quotation for the equipment. This proposal was never accepted by the town nor was it ever approved by the company with which the order had been placed and on whose behalf the proposal was sent. In the town engineer's report for January it was stated that following the next snow-storm the equipment would be viewed by the street committee and a recommendation would be made to council. However, there were no snow-storms of sufficient consequence to test the equipment during the remainder of the winter. A suggestion made by the engineer in February that the equipment be rented pending the making of a decision as to purchase was rejected by the appellant's secretary-treasurer. The latter testified that at some time after the 1968 estimates had been prepared in March, his company was still awaiting the council's decision.

On May 13, 1968, when the equipment was still in the town garage, a resolution to purchase it was defeated in council and within two days the appellant directed its second communication to the town. This took the form of a statement from the appellant itemizing the equipment and stipulating the same price as had been previously quoted. This bill was returned and when an attempt was made to return the equipment the appellant refused to accept it on the ground that it had been purchased by the town. Subsequently, the appellant brought an action against the town for the price of the equipment.

The case was tried before a jury, which gave an affirmative answer to the question as to whether the town had possession of the equipment for a period of time longer than was reasonable, and answers favourable to the appellant were given in reply to other questions. The trial judge found that the answers to the other questions were perverse, but he took the view that there was evidence upon which the jury could have found as they did in respect of the first question. The action was dismissed and, on appeal, the judgment of the trial judge was affirmed. The appellant then appealed to this Court and rested his argument on the finding that the town had possession of the equipment for a period longer than was reasonable.

fut reçu au garage de l'appelante. Pour plus de commodité, et à la suggestion de l'appelante, l'équipement a été transporté au garage de la ville, le 20 janvier.

Le 25 janvier, l'appelante adressait à la ville un document intitulé «Proposition» où l'on mentionnait le prix de l'équipement. La ville n'a jamais accepté cette proposition, laquelle n'a jamais été non plus approuvée par la compagnie chez qui l'équipement avait été commandé et au nom de laquelle la proposition avait été adressée. Dans le rapport de l'ingénieur pour le mois de janvier on y lit qu'après la prochaine grande chute de neige, le comité des rues examinera l'équipement et fera connaître son avis au conseil. Cependant, durant le restant de l'hiver, il n'y eut aucune tempête assez forte pour permettre un essai de l'équipement. En février, l'ingénieur a proposé que l'équipement soit loué à la ville en attendant que cette dernière ait pris une décision au sujet de l'achat. Cette proposition a été repoussée par le secrétaire-trésorier de l'appelante. Celui-ci a témoigné qu'à un moment donné après l'établissement des prévisions budgétaires de 1968, en mars, sa compagnie attendait encore la décision du conseil municipal.

Le 13 mai 1968, alors que l'équipement se trouvait encore dans le garage de la ville, le conseil rejeta une résolution proposant l'achat et, moins de deux jours après, l'appelante adressa sa seconde communication à la ville. Il s'agissait d'un état de compte de l'appelante détaillant chaque pièce d'équipement et stipulant le même prix qui avait déjà été mentionné. La ville renvoya cet état de compte. Lorsqu'elle essaya de retourner l'équipement, l'appelante refusa de le reprendre sous prétexte que la ville l'avait acheté. Subséquemment, l'appelante instituait une action contre la ville réclamant le prix de l'équipement.

Il y eut procès devant jury qui a répondu affirmativement à la question de savoir si la ville avait gardé l'équipement durant une période de temps déraisonnablement prolongée. Des réponses favorables à l'appelante à d'autres questions ont été aussi données. Le juge de première instance a trouvé que les réponses aux autres questions étaient iniques, mais il a estimé qu'il existait quelque élément de preuve pouvant motiver la conclusion où en était venu le jury à l'égard de la première question. L'action a été rejetée et ce jugement a été confirmé en appel. L'appelante en a appelé à cette Cour et a fait reposer sa thèse sur la conclusion que la ville est demeurée en possession de l'équipement durant une période de temps déraisonnablement prolongée.

Held (Hall and Laskin JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Spence and Pigeon JJ.: Before r. 4 of s. 20 of the *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274, could be invoked it was necessary to establish that a contract existed between the appellant and the respondent.

An incorporated town is in a different position at law from a natural person or a limited company. Municipal powers are exercised by the Council, either directly or through a delegation of authority to its officers. The purchase of the snow removal equipment was within the powers of the town if those powers had been exercised by the council. (*Towns Act*, R.S.N.S. 1967, c. 309, ss. 112 and 171.) The purchase of such equipment was not one of the items with respect to which the town was expressly authorized to make by-laws (s. 221) but the fact that there was no provision for the formality of a by-law in this regard did not mean that no formality whatever was required or that the business of the inhabitants, by whom the town councillors were elected, could be conducted at the whim of individual councillors or town employees. Under s. 27(2) of the Act it was provided that all questions arising in council shall be decided by majority vote of the councillors and the town could not enter into a contract for the purchase of the equipment here in question without taking collective action through the established quorum of its elected representatives.

The appellant's contention that the circumstances should be treated as evidencing the existence of an executed contract because of the intermittent use of the equipment and its retention in the town's garage was rejected. As held by the Court below, there must be a contract before it can be said that there is an executed contract and there was no contract here, executed or executory.

The equitable doctrine of acquiescence, which is founded upon there having been a mistake of fact, was not applicable in this case. The appellant did not at any time act on the faith of a mistaken belief that the town had agreed to buy his equipment.

Per Hall and Laskin JJ., dissenting: The present case was one of a unilateral contract, not in the sense of a promise for an act, but rather in the sense of a delivery of goods, with the manifested expectation of payment therefor, under circumstances where previous negotiations, and events subsequent to delivery, supported the conclusion that use and

Arrêt: L'appel doit être rejeté, les Juges Hall et Laskin étant dissidents.

Les Juges Ritchie, Spence et Pigeon: Avant de pouvoir invoquer la règle 4 de l'art. 20 de la *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274, il faut démontrer l'existence d'un contrat entre l'appelante et l'intimée.

Une ville constituée en corporation n'est pas dans la même position juridique qu'une personne ou une société à responsabilité limitée. Les pouvoirs municipaux sont exercés par le conseil soit directement, soit par voie de délégation d'autorité aux fonctionnaires. La ville avait le pouvoir d'acheter le chasse-neige à condition que ce pouvoir fût exercé par l'entremise du conseil municipal. (*Towns Act*, R.S.N.S. 1967, c. 309, art. 112 et 171.) La ville n'est pas expressément autorisée à adopter des règlements régissant l'achat d'équipement de déneigement (art. 221) mais l'absence de disposition exigeant l'adoption d'un règlement à cette fin précise ne justifie pas qu'aucune formalité ne soit requise ou que les affaires des habitants, lesquels élisent les conseillers municipaux, peuvent être administrées au gré et aux caprices des conseillers ou employés municipaux particuliers. En vertu du par. (2) de l'art. 27 de la Loi, toute question soulevée au conseil doit être décidée par un vote majoritaire des conseillers, et la ville ne pouvait passer un contrat d'achat de l'équipement en cause sans agir collectivement par voie d'un quorum de ses représentants élus.

La prétention de la demanderesse que les circonstances actuelles devraient être considérées comme une preuve de l'existence d'un contrat exécuté vu l'usage intermittent de l'équipement et son entreposage au garage municipal, doit être rejetée. Selon l'avis exprimé par la Cour d'appel, il faut qu'il y ait un contrat avant que l'on puisse dire qu'il est exécuté et dans ce cas-ci il n'y a aucun contrat, exécuté ou à parfaire.

La doctrine d'*equity* de l'acquiescement, qui repose sur ce qu'une erreur de fait a été commise, ne s'applique pas en l'espèce. L'appelante n'a, à aucun moment, agi en croyant à tort que la ville avait accepté d'acheter son équipement.

Les Juges Hall et Laskin, dissidents: Il s'agit ici d'un contrat unilatéral, non dans le sens d'une promesse d'accomplir telle ou telle chose, mais dans le sens d'une livraison de biens, dans l'attente manifeste d'un paiement en retour, et dans des circonstances où des pourparlers préalables, et les choses qui se sont passées après la livraison, permettent de

retention beyond a reasonable time without any disavowal of a contractual commitment would constitute assent. That assent resulted here in a binding promise to pay and, at the same time, certified to an acceptance of the goods so as to render inapplicable any reliance by the respondent on the Statute of Frauds requirement of a writing, now found in s. 6(1) of the *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274.

The respondent was in no different position than would be an individual or private business corporation acting in the same way. In the absence of any imperative statutory limitations respecting the manner in which contracts within its assigned powers were to be concluded, the ordinary principles of contract law applied.

[*Waterous Engine Works Co. v. Town of Palmerston* (1892), 21 S.C.R. 556; *Toronto Electric Light Co. v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 267; *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*, [1923] 4 D.L.R. 717, applied; *Lawford v. Billericay Rural District Council*, [1903] 1 K.B. 772; *East Middlesex District High School Board v. London Board of Education*, [1965] 2 O.R. 51; *Bernardin v. Municipality of North Dufferin* (1891), 19 S.C.R. 581; *Willmott v. Barber* (1880), 15 Ch. D. 96; *Canadian Superior Oil Ltd. et al. v. Paddon-Hughes Development Co. Ltd. et al.*, [1970] S.C.R. 932; *Sohio Petroleum Co. et al. v. Weyburn Security Co. Ltd.*, [1971] S.C.R. 81, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Nova Scotia, Appeal Division¹, affirming a judgment of Cowan C.J.T.D. dismissing appellant's action for price of goods allegedly sold and delivered to respondent. Appeal dismissed, Hall and Laskin JJ. dissenting.

H. F. Jackson, Q.C., for the plaintiff, appellant.

D. R. Chipman, Q.C., for the defendant, respondent.

The judgment of Ritchie, Spence and Pigeon JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from a judgment of the Appeal Division of the Supreme Court of

¹ (1969), 8 D.L.R. (3d), 1 N.S.R. (2d) 161.

conclure que l'utilisation de ces biens et le fait de les garder au-delà d'une période de temps raisonnablement prolongée sans dénégation d'engagement contractuel constituent un assentiment. Ici, cet assentiment entraînait une promesse obligatoire de payer et, en outre, attestait l'acceptation des biens, de sorte que l'intimée ne pouvait invoquer l'exigence d'un écrit comme le prescrit le *Statute of Frauds*, et que l'on trouve maintenant au par. (1) de l'art. 6 de la loi *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274.

L'intimée est dans la même situation qu'un particulier ou une compagnie privée qui agirait de la même façon. En l'absence de limitations législatives impératives quant aux formalités à observer pour passer des contrats dans les limites de ses attributions, les principes ordinaires de droit contractuel s'appliquent.

[Arrêts suivis: *Waterous Engine Works Co. c. Town of Palmerston* (1892), 21 R.C.S. 556; *Toronto Electric Light Co. v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 267; *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*, [1923] 4 D.L.R. 717. Arrêts mentionnés: *Lawford v. Billericay Rural District Council*, [1903] 1 K.B. 772; *East Middlesex District High School Board v. London Board of Education*, [1965] 2 O.R. 51; *Bernardin c. Municipality of North Dufferin* (1891), 19 R.C.S. 581; *Willmott v. Barber* (1880), 15 Ch. D. 96; *Canadian Superior Oil Ltd. et al. c. Paddon-Hughes Development Co. Ltd. et al.*, [1970] R.C.S. 932; *Sohio Petroleum Co. et al. c. Weyburn Security Co. Ltd.*, [1971] R.C.S. 81.]

APPEL d'un jugement de la Chambre d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse¹, confirmant un jugement du Juge en Chef Cowan rejetant l'action de l'appelante qui réclamait le prix de biens qu'elle alléguait avoir vendus et livrés à l'intimée. Appel rejeté, les Juges Hall et Laskin étant dissidents.

H. F. Jackson, c.r., pour la demanderesse, appelante.

D. R. Chipman, c.r., pour la défenderesse, intimée.

Le jugement des Juges Ritchie, Spence et Pigeon a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Le pourvoi est à l'encontre d'un jugement de la Chambre d'appel de la Cour

¹ (1969), 8 D.L.R. (3d), 1 N.S.R. (2d) 161.

Nova Scotia affirming a judgment rendered at trial by Chief Justice Cowan dismissing the appellant's action for the price of certain snow-blowing equipment allegedly sold and delivered by the appellant to the Town of Bridgewater.

The circumstances giving rise to this litigation are fully set forth in the judgment of the learned trial judge and reviewed in some detail in the reasons for judgment rendered by Cooper J. A. on behalf of the Appeal Division, which latter reasons are reported in 8 D.L.R. (3d) 243, 1 N.S.R. (2d) 161, so that it will be unnecessary for me to do more than state what I deem to be the salient facts bearing upon the central question of whether or not the Town of Bridgewater ever entered into any contract, either express or implied, to purchase the machinery in question from the appellant.

The appellant is a body corporate doing business in the Town of Bridgewater from its premises on La Have Street in that town and it is apparent from the evidence of its secretary-treasurer, Harold Silver, that, from the latter part of 1966 or early 1967, he was seeking on behalf of the appellant to interest the town in the purchase of equipment for removing snow from its sidewalks. In furtherance of this project Mr. Silver entered into discussions with the town engineer and the superintendent of streets of the Town of Bridgewater and ultimately he brought a piece of equipment known as a "Cub Cadet" with a blower to the town and arranged to have a demonstration held in the presence of the mayor, three town councillors, the engineer and the street superintendent, but unfortunately this demonstration failed and the equipment was returned to the appellant. After this Mr. Silver says that he negotiated with the engineer and the street superintendent, as a result of which, on November 17, 1967, his company ordered a tractor, cab, blade and Syms cab and that later a blower was ordered on November 28.

This equipment had all arrived at Silver's Garage by December 28 at which time there was heavy snow on the ground, and Mr. Silver says that the engineer and street superintendent showed some anxiety to get the machine going but it was not until January 15 that two junior employees of

suprême de la Nouvelle-Écosse, laquelle avait confirmé un jugement, rendu en première instance par le Juge en chef Cowan, qui rejetait l'action de l'appelante réclamant le prix d'un chasse-neige qu'elle alléguait avoir vendu et livré à la ville de Bridgewater.

Les circonstances à l'origine du présent litige sont exposées au long dans le jugement du savant juge de première instance et récapitulées de façon passablement détaillée dans les motifs du jugement rendu par le Juge Cooper au nom de la Chambre d'appel. Ces motifs sont consignés dans 8 D.L.R. (3d) 243, 1 N.S.R. (2d) 161. Je me contenterai donc d'exposer les faits les plus importants, à mon avis, concernant la question majeure, celle de savoir si la ville de Bridgewater a, oui ou non, passé un contrat, explicite ou implicite, en vue d'acheter de l'appelante la machine en question.

L'appelante est une compagnie faisant des affaires dans la ville de Bridgewater où elle occupe des locaux rue La Have; et il est manifeste, selon le témoignage de son secrétaire-trésorier, M. Harold Silver, que depuis la fin de 1966 ou le début de 1967, il tâchait, au nom de l'appelante, d'intéresser la ville à acheter un appareil devant servir à enlever la neige de ses trottoirs. Dans ce dessein, M. Silver, après quelques entretiens avec l'ingénieur municipal et le surintendant des rues de la ville de Bridgewater, fit venir une machine connue sous le nom de «Cub Cadet», munie d'une souffleuse, et en fit démontrer le fonctionnement en présence du maire, de trois conseillers municipaux, de l'ingénieur et du surintendant des rues. Malheureusement, la démonstration échoua et la machine fut retournée à l'appelante. M. Silver rapporte qu'après cela il entra en négociations avec l'ingénieur et le surintendant des rues et, en conséquence, le 17 novembre 1967, sa compagnie commanda un tracteur, une cabine de conducteur, un pousse-neige, et une cabine Syms puis, le 28 novembre, une souffleuse.

Avant le 28 décembre, le Silver's Garage avait reçu tout cet équipement. Il y avait alors beaucoup de neige sur le sol et, selon M. Silver, l'ingénieur et le surintendant des rues avaient hâte de mettre la machine à l'œuvre mais ce n'est que le 15 janvier que deux employés municipaux

the town came to the garage and took the equipment for the purpose of blowing and cleaning the sidewalks. An Anderson plough which had also been ordered did not arrive until January 18 and was not tried out until January 20, until which date all the equipment appears to have been kept at Silver's Garage for most of the time when it was not in use. One of the town employees says that the equipment was moved to the town garage for greater convenience at the suggestion of Mr. Silver, and this appears to have taken place on or about January 20.

On January 25, Silver's Garage addressed to the Town of Bridgewater a document entitled "PROPOSAL" which read, in part, as follows:

We are pleased to quote you for acceptance within ten days of this date prices and terms on International motor trucks and equipment described below . . .

There then follows a description of the equipment above referred to and a quotation of a net total price of \$5,700. This document concludes with the following paragraph:

We thank you for the courtesy extended to us and hope to be favoured with your acceptance of this proposal. Your acceptance of this proposal will not be binding upon us until this proposal is approved hereon in writing by one of our district managers, sales managers or branch managers.

Respectfully submitted,

International Harvester Company of Canada
by Silver's Garage Limited

This proposal was never accepted by the Town of Bridgewater nor was it ever approved in writing by one of the individuals last referred to. Mr. Silver stated that the "PROPOSAL" was in fact a bill for the equipment which he had furnished to the town, but it must be remembered that at this time Mr. Silver had had no dealings with the Town of Bridgewater as such and that he had acted from the outset as the result of conversations with one or two individual councillors, the engineer and the superintendent of works, none of whom either had any authority from the town or purported to exercise it. Under these circum-

subalternes vinrent au garage et emportèrent la machine afin de déneiger et de nettoyer les trottoirs. Une charrue Anderson, qui avait également été commandée, n'arriva que le 18 janvier et ne fut mise à l'essai que le 20. Jusqu'à cette date, tout l'équipement semble avoir été remisé au Silver's Garage durant presque tout le temps où il n'était pas utilisé. Un des employés municipaux déclare que pour plus de commodité et à la suggestion de M. Silver, l'équipement a été transporté au garage de la ville, apparemment le 20 janvier ou vers cette date.

Le 25 janvier, le Silver's Garage adressait à la ville de Bridgewater un document intitulé «PROPOSITION» où il était dit, entre autres choses:

[TRADUCTION] Nous sommes heureux de vous faire, en vue de votre acceptation dans les dix jours à compter de la présente date, des prix et conditions de paiement relativement aux camions motorisés et à l'équipement International décrits ci-dessous . . .

Suit une description de l'équipement ci-dessus mentionné et le prix net global de \$5,700. Le document se termine par l'alinéa suivant:

[TRADUCTION] Nous vous remercions de vos bons procédés à notre égard et nous espérons être honorés d'un accueil favorable à notre proposition. Votre acceptation de cette proposition ne nous liera que sur approbation écrite de la présente proposition par l'un de nos gérants régionaux, directeurs des ventes ou directeurs de succursale.

Respectueusement,

Pour l'International Harvester
Company of Canada:
Silver's Garage Limited

Or la ville de Bridgewater n'a jamais accepté cette proposition, laquelle n'a jamais été non plus approuvée par écrit par l'un quelconque des gérants ou directeurs en question. M. Silver a affirmé que cette «PROPOSITION» était en fait une facture de l'équipement qu'il avait fourni à la ville, mais il faut se rappeler qu'à ce moment-là M. Silver n'avait pas traité avec la ville de Bridgewater en tant que telle et que, dès le début, ses démarches avaient pour point de départ des entretiens qu'ils avait eus avec un ou deux conseillers particuliers, avec l'ingénieur et le surintendant des travaux, et qu'aucun d'eux n'avait qualité pour

stances it appears to me that Mr. Silver's contention that the document sent to the town on January 20 was intended to be a bill or was a bill is totally untenable. It was the first communication which the appellant had had with the town, and it did no more than express the hope that the company would be favoured with the town's acceptance of its proposal to sell the equipment in question.

The purchasing agent of the town, who had no authority with respect to the purchase of the equipment in question, did however, state in his evidence that the town estimates for 1968, which were prepared in the month of March, contained an item under capital expenditures of \$5,800 "for some thing like a side walk snow blower" and a sweeper attachment for \$1,400, but it was made plain in the evidence of the town clerk that these estimates constituted estimated expenditures and were never considered as committing the town to purchasing the goods therein referred to.

The appellant placed some reliance on the fact that at the meeting of town council held on February 28, "the engineer's report for the month of January was received by motion of councillors Johnson and Kydd", but it is pointed out that the only relevant paragraph of that report reads as follows:

That the garage have quoted a price for the purchase of a small tractor, plough and snow blower for purposes of sidewalk ploughing. Following the next snow storm this equipment will be viewed by the street committee and a recommendation made to Council. The dealers for Bobcat and Bombardier are also prepared to send us a machine to try out following the next snow storm.

There were no snow-storms of sufficient consequence to test the equipment during the remainder of the winter of 1968 and no recommendation was ever made to council pursuant to the engineer's report.

At the time of the regular monthly meeting of the town council on May 13, 1968, when the equipment was still in the town garage, a resolution to purchase it was defeated in council

agir au nom de la ville ou ne prétendait avoir qualité à cette fin. Dans ces conditions, il me semble que M. Silver ne peut pas du tout prétendre que le document envoyé à la ville le 20 janvier était destiné à servir de facture ou était une facture. Ce document était la première communication que l'appelante avait eue avec la ville, et il n'eut d'autre effet que d'exprimer l'espoir de la compagnie que la ville consentirait à acheter l'équipement qui lui était ainsi offert.

L'acheteur municipal, qui n'était pas autorisé à acheter l'équipement en question, a témoigné que les prévisions budgétaires municipales de 1968, établies en mars, comprenaient, sous la rubrique «immobilisations», un crédit de \$5,800 «pour quelque chose comme une souffleuse pour le déneigement des trottoirs,» et de \$1,400 pour un accessoire à balayer, mais le greffier de la ville, dans son témoignage, a nettement précisé qu'il s'agissait là de prévisions budgétaires qui n'ont jamais été considérées comme engageant la ville à acheter le matériel en question.

L'appelante s'est, dans une certaine mesure, fiée à ce qu'à la réunion du conseil municipal le 28 février, «le rapport de l'ingénieur pour le mois de janvier a été accepté sur motion des conseillers Johnson et Kydd», mais on fait observer que le seul passage pertinent dans ce rapport se lit ainsi:

[TRADUCTION] Que le garage a fait un prix pour l'achat d'un petit tracteur, d'une charrue et d'une souffleuse pour le déblaiement des trottoirs. Après la prochaine grande chute de neige, le comité des rues examinera cet équipement et fera connaître son avis au conseil. Les dépositaires des produits Bobcat et Bombardier sont également disposés à nous envoyer une machine à mettre à l'essai après la prochaine grande chute de neige.

Durant le restant de l'hiver 1968, il n'y eut aucune tempête assez forte pour permettre un essai de l'équipement en question, de sorte qu'aucune recommandation ne fut faite au conseil à la suite du rapport de l'ingénieur.

Au cours de la réunion mensuelle habituelle du conseil municipal, le 13 mai 1968, alors que l'équipement se trouvait encore dans le garage de la ville, le conseil municipal rejeta une résolution

and within two days the appellant directed its second communication to the Town of Bridgewater. This did not take the form of a proposal made on behalf of International Harvester Company of Canada, but rather that of a statement from Silver's Garage Limited itemizing the equipment and stipulating the same net price of \$5,700. The town returned this bill pointing out that the resolution to buy the equipment had been defeated and on May 28 the town clerk sent a notice to the appellant requiring it to forthwith remove its property from the custody of the town.

There are two other small pieces of evidence which appear to me to be of some consequence in determining the issue raised by this appeal. In the first place, in view of Mr. Silver's insistence that he had sold the equipment to the town no later than January 9, 1968, it is surprising to find him testifying that at some time after the 1968 estimates had been prepared in March, his company was aware that the council had not made up its mind about the matter and he stated "but they seemed to be putting it off for more important things in the Council and we were waiting. Maybe we shouldn't have waited." He was asked at the trial:

Q. And that is still your attitude?

A. Yes.

Q. You were patiently awaiting their decision, is that it?

A. Yes.

There is one other piece of evidence to which Mr. Justice Cooper referred in the Court below to the effect that some time late in February 1968, the town engineer suggested to Silver that he might consider charging the town rental for the equipment pending the making of a decision as to purchase and the trying out of other equipment. The town engineer was unable to recall the exact words in which Mr. Silver repudiated this suggestion, but he stated: "He said something to the effect of 'Well, don't bother with that' or something". After the resolution of May 13, the street superintendent, on the instructions of the mayor,

proposant l'achat de cet équipement et, moins de deux jours après, l'appelante adressait sa seconde communication à la ville de Bridgewater. Il ne s'agissait pas d'une proposition faite au nom de l'International Harvester Company of Canada, mais d'un état de compte de Silver's Garage Limited détaillant chaque pièce d'équipement et stipulant le même prix net de \$5,700. La ville renvoya cet état de compte en soulignant que la résolution recommandant l'achat de cet équipement avait été rejetée et, le 28 mai, le greffier de la ville adressait un avis à l'appelante lui enjoignant de venir tout de suite enlever ses machines entreposées dans les locaux municipaux.

Il y a deux autres petits éléments de preuve qui me semblent avoir quelque importance à l'égard de la question soulevée par le présent pourvoi. Tout d'abord, puisque M. Silver insiste qu'il a vendu l'équipement à la ville au plus tard le 9 janvier 1968, on est surpris de l'entendre témoigner qu'à un moment donné après l'établissement des prévisions budgétaires de 1968, en mars, sa compagnie savait que le conseil n'avait pas pris de décision en la matière, et il affirme: [TRADUCTION] «Le conseil semblait remettre l'affaire à plus tard à cause de besoins plus importants. Nous attendions. Peut-être n'aurions-nous pas dû attendre». A l'instruction on lui a demandé:

[TRADUCTION] Q. Et c'est encore là votre attitude?

R. Oui.

Q. Vous attendiez patiemment leur décision, n'est-ce pas?

R. Oui.

Le Juge Cooper, de la cour d'instance inférieure, s'est reporté à une autre partie du témoignage: c'est que vers la fin de février 1968, l'ingénieur de la ville a donné à entendre à M. Silver qu'il pourrait songer à réclamer de la ville des frais de location pour l'usage de l'équipement en attendant que la ville ait pris une décision au sujet de l'achat et ait mis à l'essai quelque autre équipement. L'ingénieur de la ville n'a pas pu se rappeler au juste en quels termes M. Silver a repoussé cette proposition, mais il a déclaré: [TRADUCTION] «Il a dit quelque chose comme «Oh, ne vous occupez pas de ça» ou quelque chose de ce

attempted to return the equipment to Silver's Garage, but Mr. Silver refused to accept it on the ground that it had been purchased by the town.

The case was tried before a jury which answered the following questions in the manner indicated:

1. Did the Town of Bridgewater have possession of the equipment of Silver's Garage Limited for a period of time which was longer than was reasonable?

A. Yes.

2. (a) Was an agreement express or implied made between the parties, that is the Town of Bridgewater and Silver's Garage for the purchase of the equipment in question?

A. Yes, implied due to the length of time the Town of Bridgewater used the equipment in question.

(b) If so, how and when was the agreement made and by whom purporting to act on behalf of the Town of Bridgewater?

A. Due to contact made during this period by Mr. Lusby and Mr. Beck acting for the Town of Bridgewater.

Acting under the authority of Order XXXIV, r. 32 of the Rules of the Supreme Court of Nova Scotia, the learned trial judge found the answers to question 2(a) and 2(b) to be perverse and such that no jury reviewing the evidence as a whole and acting reasonably could have reached, but he took the view that there was evidence upon which the jury could have found as they did in respect of the first question. The authority of the learned trial judge to deal as he did with questions 2(a) and 2(b) was not questioned before this Court and the appellant rested his argument on the finding which remains outstanding to the effect that the town had possession of the equipment for a period of time which was longer than was reasonable.

The appellant's main argument in this regard is to the effect that by virtue of the provisions of Rule 4 of s. 20 of the *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274, the jury's answer to question 1 is to be treated as a finding that the property in the

genre». Après le rejet de la résolution le 13 mai, le surintendant des rues essaya, sur les instructions du maire, de retourner l'équipement à Silver's Garage, mais M. Silver refusa de le reprendre sous prétexte que la ville l'avait acheté.

Il y eut procès devant jury; celui-ci a répondu ainsi aux questions suivantes:

[TRADUCTION] 1. La ville de Bridgewater a-t-elle gardé cet équipement de Silver's Garage Limited durant une période de temps déraisonnablement prolongée?

R. Oui.

2. (a) Y a-t-il eu convention, expresse ou implicite, entre les parties, soit la ville de Bridgewater et Silver's Garage, visant l'achat de l'équipement en question?

R. Oui, implicitement à cause de la longueur de temps pendant laquelle la ville de Bridgewater a utilisé l'équipement en question.

(b) Dans le cas de l'affirmative, de quelle façon et à quel moment y a-t-il eu convention, et qui prétendait agir au nom de la ville de Bridgewater?

R. A cause de prise de contact, durant cette période, de la part de MM. Lusby et Beck, agissant au nom de la ville de Bridgewater.

Se fondant sur l'ordonnance XXXIV, règle 32 des Règles de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, le savant juge de première instance a trouvé que les réponses aux questions 2(a) et 2(b) étaient iniques et qu'aucun jury avisé ne pouvait raisonnablement rendre un tel verdict sur examen de l'ensemble de la preuve, mais il a estimé qu'il existait quelque élément de preuve pouvant motiver la conclusion où en était venu le jury à l'égard de la première question. La compétence du savant juge de première instance pour se prononcer ainsi sur les questions 2(a) et 2(b) n'a pas été contestée devant cette Cour; et l'appelante repose sa thèse sur la conclusion retenue, celle où il est dit que la ville est demeurée en possession de l'équipement durant une période de temps déraisonnablement prolongée.

A ce propos, le principal argument de l'appelante c'est que d'après les dispositions de la règle 4 de l'art. 20 de la *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274, la réponse du jury à la question n° 1 doit être considérée comme une

equipment in question had passed to the Town of Bridgewater. The relevant provisions of s. 20 read as follows:

20. Unless a different intention appears, the following are rules for ascertaining the intention of the parties as to the time at which the property in the goods is to pass to the buyer:

Rule 4. When goods are delivered to the buyer on approval, or "on sale or return", or other similar terms, the property therein passes to the buyer,

(b) if he does not signify his approval or acceptance to the seller, but retains the goods without giving notice of rejection, then, if a time has been fixed for the return of the goods, on the expiration of such time, and, if no time has been fixed, on the expiration of a reasonable time. What is a reasonable time is a question of fact.

In my view the provisions of this rule are limited in their application to the determination of the time when the property passes to the buyer under a contract or agreement of sale "on approval or 'on sale or return' or other similar terms". Before this rule can be invoked it must, in my opinion, be shown that such a contract or agreement in fact existed between the appellant and the Town of Bridgewater and, as will hereafter appear, I take the view that this could only be established if it could be shown that the town, acting through a resolution of its council, accepted the proposal made by Silver's Garage Ltd. on January 25, 1968, or that the town council gave authority to the town engineer or the assistant town engineer or any one or more members of council to enter into such an agreement on its behalf.

Bridgewater is an incorporated town and as such is subject to the *Towns Act*, R.S.N.S. 1967, c. 309 (hereinafter referred to as the Act) so that it is a public statutory corporation comprised of the inhabitants of the town and governed by the town council consisting of a mayor and not less than six councillors who are elected by the inhabitants with the statutory authority to exercise the powers conferred upon the town by the Act. (See ss. 3, 7 and 19(1) of the Act.)

It appears to me to be important at the outset to appreciate that an incorporated town, subject

conclusion portant que la propriété de l'équipement en cause était dévolue à la ville de Bridgewater. Les dispositions pertinentes de l'art. 20 se lisent ainsi:

[TRADUCTION] 20. Sauf intention contraire manifeste, les règles suivantes serviront à déterminer l'intention des parties pour ce qui est du moment où la propriété des biens échoit à l'acheteur.

Règle 4. Lorsque des biens sont livrés à l'acheteur à l'essai, ou à la condition «vente ou retour», ou à d'autres conditions analogues, la propriété de ceux-ci échoit à l'acheteur,

(b) s'il ne signifie pas son approbation ou son acceptation du vendeur, mais conserve les biens sans donner avis de son refus, puis, si un délai a été fixé pour le retour des biens, à la fin de ce délai, et, si aucun délai n'a été fixé, à la fin d'un délai raisonnable. La durée d'un délai raisonnable est une question de fait.

A mon avis, les dispositions de cette règle ne servent qu'à déterminer à quel moment la propriété échoit à l'acheteur en vertu d'un contrat ou d'une convention de vente «à l'essai ou à la condition «vente ou retour» ou à d'autres conditions analogues». Avant de pouvoir invoquer cette règle il faut, à mon avis, démontrer l'existence de pareil contrat ou de pareille convention entre l'appelante et la ville de Bridgewater et, comme nous le verrons plus loin, j'estime que le seul moyen de prouver cela ce serait de démontrer que la ville, par une résolution adoptée en son conseil, a accepté la proposition que lui faisait, le 25 janvier 1968, la Silver's Garage Ltd., ou que le conseil municipal a autorisé l'ingénieur de la ville ou son adjoint, quelque membre du conseil, ou plus d'un de ses membres, à conclure pareille convention au nom du conseil.

Bridgewater est une ville constituée en corporation et, à ce titre est assujettie à la loi *Towns Act*, R.S.N.S. 1967, c. 309 (ci-après appelée la Loi). C'est donc une corporation publique statutaire comprenant ses habitants et administrée par son conseil municipal, composé du maire et d'au moins six conseillers qui sont élus par les habitants et qui sont législativement autorisés à exercer les pouvoirs conférés à la ville par la Loi. (voir les articles 3, 7 et 19 (1) de la Loi).

A mon sens, il importe dès l'abord de se rendre compte qu'une ville constituée en corporation et

to the Act, is in a different position at law from a natural person or a limited company; the inhabitants constitute the corporation (see s. 3) and the powers conferred on it by the Legislature are required to be exercised by its elected governors (*i.e.* the council) in the manner prescribed by the Act. In this latter regard, I would adopt as applicable to towns under the *Towns Act* the succinct passage found in 14 C.E.D. (Ont. 2nd), p. 413, where it is said:

All municipal powers, rights and duties are exercised, enforced or discharged by the council, either directly, or by such officers and servants as receive their authority, either by delegation from it or directly from the Legislature.

There is no doubt in my mind that the purchase of the snow-blowing equipment here in question was within the powers of the town if those powers had been exercised by the council thereof. In this regard, s. 112 of the Act reads:

112. The council shall exclusively have power to vote, rate, collect, receive, appropriate and pay all sums of money required by the town for the following purposes, that is to say:

(ab) the making of all other expenditures incurred in the due execution of the powers and duties vested in or imposed upon the town, its mayor, council or officers, by this or any other Act of the Legislature; . . .

I think it important to note also the provisions of s. 171 of the Act which deals particularly with snow removal from sidewalks and provides that:

171. The town council may at the expense of the town make provision for clearing away the snow and ice from the sidewalks, gutters, thoroughfares, or public places, in such portions of the town as the council by resolution designates.

The purchase of snow removal equipment is not one of the items with respect to which the town is expressly authorized to make by-laws (see s. 221) but the fact that there is no provision for the formality of a by-law in this regard does not mean that no formality whatever is required or that the business of the inhabitants, by whom the town councillors are elected, can be conducted at the whim of individual councillors or town em-

assujettie à la Loi n'est pas dans la même position juridique qu'une personne ou une société à responsabilité limitée; ce sont les habitants qui constituent la corporation (voir l'art. 3), et les pouvoirs qui lui sont conférés par la législature doivent être exercés par ses dirigeants élus (c'est-à-dire le conseil municipal) de la façon prescrite par la Loi. A cet égard, j'appliquerais aux villes régies par la *Towns Act* le bref passage suivant qui figure à 14 C.E.D. (Ont. 2^e), p. 413:

[TRADUCTION] Tous pouvoirs, droits et devoirs municipaux sont exercés, appliqués ou accomplis par le conseil soit directement, soit par l'intermédiaire des fonctionnaires et préposés qui y sont autorisés soit par délégation du conseil, soit directement par la législature.

Je n'ai aucun doute que la ville avait le pouvoir d'acheter le chasse-neige en question à condition que ce pouvoir fût exercé par l'entremise du conseil municipal. A ce sujet, voici ce que dit l'art. 112 de la Loi:

[TRADUCTION] 112. Le conseil possédera exclusivement le pouvoir de voter, imposer, percevoir, recevoir, affecter et payer toutes sommes d'argent requises par la ville aux fins suivantes, à savoir:

(ab) toutes autres dépenses engagées dans l'exercice normal des pouvoirs et fonctions conférés ou imposés à la ville, ou au maire, au conseil municipal ou aux fonctionnaires de la ville, par la présente Loi ou par quelque autre Loi de la législature; . . .

Je crois qu'il importe de noter également les dispositions de l'art. 171 de la Loi qui porte spécifiquement sur le déneigement des trottoirs et prescrit que:

[TRADUCTION] 171. Le conseil municipal peut, aux frais de la ville, faire en sorte de déneiger et déglacer les trottoirs, caniveaux, voies ou places publiques, dans tous secteurs de la ville qui seraient désignés par résolution du conseil.

La ville n'est pas expressément autorisée à adopter des règlements régissant l'achat d'équipement de déneigement (voir l'art. 221) mais l'absence de disposition exigeant l'adoption d'un règlement à cette fin précise ne signifie pas qu'aucune formalité ne soit requise ou que les affaires des habitants, lesquels élisent les conseillers municipaux, peuvent être administrées au gré et aux caprices de conseillers ou employés municipaux.

ployees. Under s. 27(2) of the Act it is provided that all questions arising in council shall be decided by majority vote of the councillors and, as I have indicated, the town could not enter into a contract for the purchase of the equipment here in question without taking collective action through the established quorum of its elected representatives.

As there must, generally speaking, be some affirmative action, evidenced by a majority vote of the council members, in order to commit the town to any legal obligation, it seems to me to follow that the council's failure to act at all in a given situation cannot be regarded as having had the effect of changing the legal position of the town. It follows therefore, in my view, that the council cannot be taken to have exercised the town's power to purchase a piece of equipment simply because that equipment was allowed to remain on town property at the behest of the vendor without any affirmative action being taken to remove it.

I do not suggest that every stock item of equipment required by the town should be the subject of a separate resolution, but in the present case it is made plain that the town has delegated such authority to its purchasing agent, Lawrence Selig. There is no question as to the extent or propriety of the town giving such authority for the day-to-day discharge of its business, but it is made clear in Mr. Selig's own evidence that the snow removal equipment here in question was beyond his authority and that he had no authority from the council to make any such purchase.

The case of *Waterous Engine Works Co. v. Town of Palmerston*², was one in which a fire engine was ordered by the municipal corporation and although a contract was signed for its construction and the engine was delivered to the town for testing, it was nevertheless held that notwithstanding the fact that the town had kept the engine in the town hall for a month, it could not, in the absence of a by-law as required by the *Ontario Municipal Act*, be said that the contract

paux particuliers. En vertu du par. (2) de l'art. 27 de la Loi, toute question soulevée au conseil doit être décidée par un vote majoritaire des conseillers et, je l'ai dit, la ville ne pouvait passer un contrat d'achat de l'équipement en cause sans agir collectivement par voie d'un quorum de ses représentants élus.

Étant donné qu'en général la ville ne peut s'engager en droit que par un acte positif manifesté par un vote majoritaire des membres du conseil, il me semble logique d'en conclure que si le conseil s'est complètement abstenu d'agir dans une situation donnée, on ne peut considérer cette omission comme ayant eu pour effet de modifier la situation donnée, on ne peut considérer cette omission comme ayant eu pour effet de modifier la situation juridique de la ville. Par conséquent, à mon avis, on ne peut prétendre que le conseil a exercé le pouvoir que possède la ville d'acheter une pièce d'équipement simplement parce que l'on a permis que cet équipement demeure sur la propriété municipale, à la demande du vendeur, sans qu'aucune mesure ne soit prise pour l'enlever.

Je ne prétends pas que la ville doive adopter une résolution distincte pour chaque pièce d'outillage dont elle a besoin, mais dans ce cas-ci il ressort clairement que la ville a délégué pareille autorité à l'acheteur municipal, M. Lawrence Selig. Personne ne va contester jusqu'à quel point la ville peut ainsi déléguer pareille autorité en vue de l'exécution courante de ses affaires, mais le témoignage de M. Selig lui-même montre clairement qu'il n'était pas autorisé à acheter l'équipement de déneigement en question, et qu'il n'avait pas reçu d'autorisation à cette fin de la part du conseil municipal.

Dans l'affaire *Waterous Engine Works Co. c. Town of Palmerston*², la municipalité avait commandé une pompe à incendie. Or, bien qu'il y eût un contrat de passé pour la fabrication de cette pompe et bien que la pompe eût été livrée à la ville pour être mise à l'essai, il fut néanmoins décidé que, en dépit du fait que la ville eut gardé la pompe durant un mois à l'hôtel de ville, en l'absence d'un règlement comme l'exige l'*Ontario Municipal Act*, on ne pouvait prétendre que le

² (1892), 21 S.C.R. 556.

² (1892), 21 R.C.S. 556.

was completed by acceptance and the manufacturer's claim for the price of the engine accordingly failed. This case bears many similarities to the present one, and it is pertinent to note that in this Court Mr. Justice Strong, affirming the judgment at trial and on appeal, held that the contract was executory and found that "Under the circumstances the result is inevitable that there never was any contract legally binding on the municipality respecting the purchase of this fire engine."

There is a line of cases relied on by the appellant, to which reference was made in the reasons for judgment of the learned trial judge, where municipal corporations were required to act through by-law or to execute their contracts under seal and where it was held that contracts which had been approved by resolution of the municipal council and which had been fully performed by the other contracting party, were enforceable notwithstanding the absence of the seal or by-law. In all these cases, however, as the learned Chief Justice pointed out, there was a resolution of the council approving the contract and it was only the formality of the seal or by-law that was lacking. (See *Lawford v. Billericay Rural District Council*³; *East Middlesex District High School Board v. London Board of Education*⁴; and the case of *Bernardin v. Municipality of North Dufferin*⁵, where Gwynne J. made a full review of a number of other such cases.)

After having read a great many of the authorities, I am satisfied that where a municipal corporation has entered into a contract by resolution of its council, the absence of the formality of a by-law or an agreement under seal is not necessarily fatal to the claim of the other contracting party if he has performed his part of the contract and the corporation has accepted the benefit of it.

In the present case there is no resolution of council authorizing this contract nor any indication that the council acted collectively in any way in relation to the purchase of the equipment in question.

³ [1903] 1 K.B. 772.

⁴ [1965] 2 O.R. 51.

⁵ (1891), 19 S.C.R. 581.

contrat fût parachevé par acceptation; la demande du fabricant réclamant le prix de la pompe fut donc rejetée. Cette cause est à plusieurs égards analogue à celle-ci, et il convient de remarquer qu'en cette Cour le Juge Strong, confirmant les jugements de première instance et d'appel, a décidé qu'il s'agissait d'un contrat à parfaire et que [TRADUCTION] «Dans ces conditions, il s'ensuit inévitablement qu'il n'y a jamais eu de contrat qui obligerait la municipalité quant à l'achat de cette pompe à incendie.»

L'appelante a invoqué une série de causes auxquelles le savant juge de première instance s'est reporté dans ses motifs: il y est question de municipalités qui étaient tenues d'agir par voie de règlements municipaux et dont les contrats devaient être scellés; et cependant il y a été décidé que des contrats approuvés par résolution du conseil municipal et qui avaient été pleinement exécutés par l'autre partie contractante étaient exécutoires nonobstant l'absence de règlement municipal ou du sceau. Toutefois comme le savant Juge en chef l'a souligné, dans toutes ces causes il y avait une résolution du conseil approuvant le contrat et tout ce qui manquait c'était la formalité relative au sceau ou au règlement. (Voir *Lawford v. Billericay Rural District Council*³; *East Middlesex District High School Board v. London Board of Education*⁴, et l'affaire *Bernardin v. Municipality of North Dufferin*⁵, où le Juge Gwynne a rappelé en détail nombre d'autres causes semblables).

Après avoir lu un grand nombre d'ouvrages et d'arrêts, je suis convaincu que lorsqu'une municipalité a passé un contrat en vertu d'une résolution de son conseil, l'absence d'un règlement ou d'une convention revêtue du sceau n'invalide pas nécessairement la réclamation de l'autre partie contractante lorsque celle-ci a rempli ses obligations contractuelles et que la municipalité a accepté d'en profiter.

Dans ce cas-ci, aucune résolution du conseil n'a été adoptée pour autoriser ce contrat et rien n'indique que le conseil a agi collectivement de quelque façon que ce soit en ce qui concerne l'achat de l'équipement en cause.

³ [1903] 1 K.B. 772.

⁴ [1965] 2 O.R. 51.

⁵ (1891), 19 R.C.S. 581.

In relation to the plaintiff's contention that the present circumstances should be treated as evidencing the existence of an executed contract because of the intermittent use of the equipment for cleaning sidewalks and its retention in the town's garage, I adopt the view succinctly expressed by Mr. Justice Cooper in the course of the reasons for judgment which he delivered on behalf of the Court of Appeal where he said:

In short, there must be a contract before it can be said that there is an executed contract and there is no contract here, executed or executory.

It has also been suggested in support of this appeal that the outstanding finding of the jury that the town had possession of the equipment for longer than was reasonable is to be treated as meaning that the town, as a bailee became converted into a purchaser because it failed to return the equipment or reject the offer sooner. This argument amounts to a contention that the town, by acquiescing in the equipment remaining in its garage, is to be taken as having accepted the appellant's offer and that its silence is to be taken as assent. In the absence of any express contract to purchase the equipment, the town would have had a legal right to pass the resolution of May 13, 1968, and to require the appellant to remove its property from the town garage forthwith unless this right can be said to have been defeated on the ground that the town had accepted the appellant's offer by silent acquiescence, but in order to support this latter argument it must, in my view, be shown that the appellant mistakenly believed that the goods had in fact been accepted by the town.

The case of *Toronto Electric Light Co. v. City of Toronto*⁶, was one in which the electric light company, acting under statutory authority, was authorized to construct works for the distribution of electricity through the streets of certain cities, towns and municipalities "subject to such agreement in respect thereof as shall be made between the company and the said municipalities respectively and under and subject to any by-law or by-laws of the councils of the said municipalities." The electric light company, apparently acting with

Quant à la prétention de la demanderesse que les circonstances actuelles devraient être considérées comme une preuve de l'existence d'un contrat exécuté vu l'usage intermittent qui a été fait de l'équipement pour déblayer les trottoirs et son entreposage au garage municipal, je partage l'avis brièvement exprimé par le Juge Cooper dans les motifs du jugement qu'il a rendu au nom de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] En bref, il faut qu'il y ait un contrat avant que l'on puisse dire qu'il est exécuté; or dans ce cas-ci il n'y a aucun contrat, exécuté ou à parfaire.

A l'appui du présent pourvoi on a également soutenu que la conclusion retenue du jury, portant que la ville avait gardé l'équipement au-delà d'un délai raisonnable, doit s'interpréter comme signifiant que la ville, en tant que dépositaire de biens (*bailee*), est devenue acheteuse parce qu'elle a omis de retourner l'équipement ou de rejeter l'offre plus tôt. Alléguer cela c'est prétendre que la ville, en permettant que l'équipement reste dans son garage, doit être considérée comme ayant accepté l'offre de l'appelante, et qu'en l'espèce son silence équivalait à un consentement. En l'absence de contrat explicite visant l'achat de l'équipement, la ville aurait légalement eu le droit d'adopter la résolution du 13 mai 1968 et d'enjoindre à l'appelante d'enlever sans délai ses machines du garage municipal, sauf si l'on peut dire que ce droit était annulé du fait que la ville, par son acquiescement tacite, avait accepté l'offre de l'appelante, mais pour étayer cet argument il faut, à mon avis, établir que l'appelante croyait à tort que la ville avait effectivement accepté les machines.

Dans l'affaire *Toronto Electric Light Co. v. City of Toronto*⁶, la compagnie d'éclairage électrique était autorisée en vertu d'une loi à construire des ouvrages servant à la distribution de l'électricité dans les rues de certaines villes et municipalités [TRADUCTION] «sous réserve de toute convention y relative entre la compagnie et lesdites municipalités respectivement et en conformité et sous réserve de tout règlement des conseils desdites municipalités». La compagnie d'éclairage, agissant apparemment avec le con-

⁶ (1915), 33 O.L.R. 267.

⁶ (1915), 33 O.L.R. 267.

the acquiescence of certain officials of the city, but without any agreement evidenced by resolution or otherwise with the city itself, had erected certain poles and other works in the city streets which the city sought to remove. The electric light company, notwithstanding the absence of any express assent by the city, alleged that the city had acquiesced in the erection of the electrical works and at trial Middleton J.⁷ granted an order restraining the city from removing the company's poles from certain of its streets. On appeal the defence of estoppel by acquiescence was dealt with by Meredith C.J.O. in one short paragraph where he said at p. 285:

Now, in order to raise an estoppel the person who sets it up must have been mistaken as to his own legal rights and must have expended money or done some act on the faith of his mistaken belief; and the person against whom the estoppel is set up must have known of his own rights and of the other person's mistaken belief, and must have encouraged him in his expenditure of money or other act, either directly or by abstaining from asserting his legal right...

The authority cited for this proposition is the article on "Acquiescence" in Halsbury's Laws of England which is now to be found in the 3rd edition, vol. 14 at pp. 638 and 639 and which in turn is based in large measure on the well-known case of *Willmott v. Barber*⁸, where Mr. Justice Fry observed, at p. 101: "The equitable doctrine of acquiescence is founded upon there having been a mistake of fact."

In the course of the reasons for judgment rendered by Hodgins J. A. in the *Toronto Electric Light Co.* case, *supra*, he quotes the very full discussion of the elements or requisites of the doctrine of acquiescence which is to be found in Mr. Justice Fry's decision, but as this quotation was fully set forth and approved by a unanimous judgment of this Court in *Canadian Superior Oil Ltd. et al. v. Paddon-Hughes Development Co. Ltd. et al.*⁹, and as it was again quoted at length in the

sentement de certains fonctionnaires de la ville, mais sans aucune convention attestée par une résolution ou autrement avec la ville elle-même, avait érigé dans les rues de la ville des poteaux et autres ouvrages que la ville voulait enlever. Malgré l'absence de consentement explicite de la part de la ville, la compagnie d'éclairage alléguait que la ville avait consenti à l'installation des ouvrages d'électricité; en première instance le Juge Middleton⁷ rendit une ordonnance interdisant à la ville d'enlever de certaines des rues les poteaux de la compagnie. Lors de l'appel, le Juge en chef Meredith a parlé de la défense de fin de non-recevoir (*estoppel*) par acquiescement, dans un bref alinéa, p. 285:

[TRADUCTION] Pour invoquer une fin de non-recevoir (*estoppel*) il faut que la personne qui l'invoque se soit méprise quant à ses propres droits juridiques et ait dépensé de l'argent ou accompli quelque action sur la foi de cette méprise; et il faut que la personne à l'encontre de qui la fin de non-recevoir est invoquée ait été au courant de ses propres droits et de la méprise de l'autre personne, et l'ait encouragée à dépenser l'argent ou à accomplir quelque autre action, soit directement, soit en s'abstenant de faire valoir son droit juridique...

A cet égard il s'appuie sur l'alinéa relatif à «l'acquiescement» de Halsbury's Laws of England, qui se trouve maintenant dans la 3^e édition, vol. 14, pp. 638 et 639, lequel, à son tour, se fonde en grande partie sur la cause bien connue de *Willmott v. Barber*⁸, où le Juge Fry disait, p. 101: [TRADUCTION] «La doctrine d'*equity* de l'acquiescement repose sur ce qu'une erreur de fait a été commise.»

Dans l'affaire *Toronto Electric Light Co.*, précitée, le Juge d'appel Hodgins cite dans ses motifs l'examen très étendu des éléments ou conditions de la doctrine de l'acquiescement fait par le Juge Fry; mais comme ce passage a été cité au long et approuvé dans un jugement unanime de cette Cour dans *Canadian Superior Oil Ltd. et al. v. Paddon-Hughes Development Co. Ltd.*⁹, et comme il a été cité de nouveau au long dans les motifs du jugement rendu au nom de cette Cour

⁷ (1914), 31 O.L.R. 387.

⁸ (1880), 15 Ch. D. 96.

⁹ [1970] S.C.R. 932 at p. 938, 12 D.L.R. (3d) 247.

⁷ (1914), 31 O.L.R. 387.

⁸ (1880), 15 Ch. D. 96.

⁹ [1970] R.C.S. 932 à la p. 938, 12 D.L.R. (3d) 247.

reasons for judgment delivered on behalf of this Court in *Sohio Petroleum Co. et al. v. Weyburn Security Co. Ltd.*¹⁰, I do not think that I need to repeat it.

In the present case, in my opinion, the appellant did not at any time act on the faith of a mistaken belief that the town had agreed to buy his equipment. The equipment was taken to the town garage at the suggestion made by Harry Silver on behalf of the appellant and the appellant at all times knew that it could not be sold until a resolution authorizing its sale had been passed by the town council.

I agree with Mr. Justice Cooper when he says (8 D.L.R. (3d) at p. 259):

Apart from what I have already stated, it appears to me that the appellant well understood that the council had to resolve to buy the snow removal equipment before he had a sale. It was suggested to him by the town engineer that he charge rent for the equipment but he rejected that suggestion. It is a reasonable inference that he did so in the hope and expectation of making a sale and was throughout awaiting a decision by the council. As he said in cross-examination "so we figured it was just a matter of them making their minds up" and I have already quoted the question put to him by counsel for the town—"You were patiently awaiting their decision. Is that it?" and the answer "Yes".

No question of acquiescence can in my opinion arise under such circumstances.

Like Mr. Justice Cooper, I would adopt the statement made by Mr. Justice Rogers in *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*¹¹, where he says:

Nor am I satisfied that the contract was ratified by the council. The Minutes afford no evidence in this respect and corporate action cannot be based on approval of individual members not acting collectively through the established quorum. The City Clerk stated this occasion was the first one the Finance Committee was ever authorised to sell bonds and he adds, I note with satisfaction, "it is generally done by the council, in open council." Municipal corporations are the delegates of govern-

dans la cause *Sohio Petroleum Co. et al. v. Weyburn Security Co. Ltd.*¹⁰, je ne pense pas avoir à le reprendre.

A mon avis, dans le cas qui nous occupe, l'appelante n'a, à aucun moment, agi en croyant à tort que la ville avait accepté d'acheter son équipement. C'est Harry Silver au nom de l'appelante qui avait proposé que l'équipement soit transporté au garage de la ville et l'appelante savait tout au long que cet équipement ne pouvait être vendu sans que le conseil municipal ait adopté une résolution autorisant l'achat.

Je partage l'avis du Juge Cooper, qui déclare à 8 D.L.R. (3d) p. 259:

[TRADUCTION] Indépendamment de ce que j'ai déjà dit, il me semble que l'appelante comprenait bien qu'elle ne pouvait compter avoir fait une vente avant que le conseil ait décidé, par voie de résolution, d'acheter le matériel de déneigement. L'ingénieur de la ville lui conseilla de réclamer un certain prix pour la location de l'équipement, mais il a repoussé cette proposition. On peut raisonnablement présumer que s'il a refusé de louer l'équipement c'est qu'il espérait et comptait pouvoir plutôt le vendre et attendait durant tout ce temps une décision du conseil. Au contre-interrogatoire il a déclaré: «Nous estimions qu'il ne s'agissait plus pour eux que de prendre une décision»; et j'ai déjà cité la question que lui a posée l'avocat de la ville: «Vous attendiez patiemment leur décision, n'est-ce pas?» à quoi il a répondu: «Oui».

Dans ces conditions, à mon avis, la question d'acquiescement ne peut se poser.

Comme le Juge Cooper, je ferai mienne la déclaration du Juge Rogers dans *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*¹¹:

[TRADUCTION] Je ne suis pas convaincu non plus que le contrat a été ratifié par le conseil. Rien dans le procès-verbal ne l'indique et une corporation ne peut agir sur approbation de membres particuliers qui n'agissent pas collectivement par l'entremise du quorum prescrit. Le greffier de la ville a affirmé que c'était la première fois que le comité des finances était autorisé à vendre des obligations; et, je le note avec satisfaction, il ajoute: «en général c'est le conseil qui s'en occupe, en séance publique.» Les

¹⁰ [1971] S.C.R. 81, 13 D.L.R. (3d) 340.

¹¹ [1923] 4 D.L.R. 717 at 721.

¹⁰ [1971] R.C.S. 81, 13 D.L.R. (3d) 340.

¹¹ [1923] 4 D.L.R. 717, p. 721.

ment to perform the duties and exercise the functions imposed by statute upon them as trustees for the inhabitants of a defined locality and as I have already stated individuals dealing with them must at their peril ascertain that the statutory body which assumes to delegate important functions involving the exercise of discretion to committees or persons has in fact the power so to delegate and that the particular person dealt with is acting pursuant to due authority so lawfully delegated. In the absence of full argument on these points I content myself with expressing very grave doubt as to whether for these further reasons the contract is enforceable. Other considerations apply to business and private corporations and it takes at times very slight circumstances to bring into play the doctrines of acquiescence and estoppel in order to validate acts of those who profess to act for such corporations in excess of the conferred authority, but these doctrines in the nature of things can seldom have application in the case of public bodies whose powers are in the public interests deliberately circumscribed.

While this statement was not strictly necessary to the decision of the case before him which was determined on the doctrine of *ultra vires*, nevertheless I am, like Mr. Justice Cooper, satisfied that the language employed by Mr. Justice Rogers is directly applicable to the circumstances disclosed by the evidence in the present case.

If the appellant had brought action on the basis that the town was under an obligation to pay on a rental basis or if it had sued for damage done to the equipment by wear and tear while it was being used on the town's streets, different considerations might have applied, but the appellant here has not claimed either for rental or for any damage to his equipment while being tested on the town streets. The claim is limited to the price of goods and equipment sold and delivered to the town and, as I have indicated, I am of opinion that this claim is not substantiated by the evidence.

For these reasons I would dismiss this appeal with costs.

corporations municipales sont les déléguées du gouvernement chargées de s'acquitter des tâches et d'exercer les fonctions que la loi impose comme fiduciaires des habitants d'une localité particulière. Or je l'ai déjà dit, quiconque traite avec elles doit à ses propres risques s'assurer que l'organisme légal qui prend sur lui de déléguer à des comités ou à des personnes d'importantes fonctions comportant l'exercice de discrétion, a effectivement la faculté de déléguer ainsi des fonctions, et que la personne avec qui il traite est nantie de l'autorité requise licitement déléguée de la sorte. En l'absence d'une plaidoirie détaillée sur ces points, je me contente de déclarer que je doute très sérieusement que, pour ces autres raisons, le contrat soit exécutoire. D'autres considérations s'appliquent aux entreprises et compagnies privées et il suffit parfois de circonstances minimales pour faire entrer en jeu les principes de l'acquiescement et de la fin de non-recevoir (estoppel) en vue de valider les actes de quelqu'un qui prétend qu'il agit au nom de telles corporations mais au-delà des pouvoirs qui lui ont été conférés; mais, de par la nature des choses, ces principes peuvent rarement s'appliquer à des organismes publics dont les pouvoirs sont délibérément circonscrits dans l'intérêt public.

Bien que cette déclaration ne fût pas strictement nécessaire à la décision de la cause dont il était saisi, laquelle se fondait sur la doctrine de l'*ultra vires*, je suis tout de même convaincu, comme le Juge Cooper, que les propos du Juge Rogers s'appliquent directement aux circonstances qui ont été établies dans ce cas-ci.

Si l'appelante avait intenté son action en alléguant que la ville était en quelque sorte obligée de payer des frais de location, ou si l'appelante avait entamé une action en recouvrement de dommages subis par l'équipement en raison de détérioration par l'usage de ce matériel dans les rues de la ville, d'autres considérations auraient pu intervenir, mais dans ce cas-ci l'appelante n'a pas réclamé de frais de location ni d'indemnité pour quelque dommage subi par son équipement pendant sa mise à l'essai dans les rues de la ville. La réclamation porte uniquement sur le prix des biens et de l'équipement vendus et livrés à la ville et, comme je l'ai dit, je suis d'avis que cette réclamation n'est pas étayée par les éléments de preuve.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

The judgment of Hall and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J. (*dissenting*)—I take a view of this case different from that of the Courts below and different from that reflected in the answer of the jury to the last of the questions put to them. Indeed, it appears to me that the last answer, to the effect that Messrs. Lusby and Beck, the town engineer and town superintendent of works respectively, were the persons who contracted on behalf of the town, was responsible for the turn that the case took both in the reasons of Cowan C.J.T.D. and of Cooper J.A. for the Nova Scotia Appeal Division.¹²

The issue in this appeal is simply whether the respondent town was a purchaser of the appellant's snow-plowing equipment or whether it remained, at the most, simply a bailee. Counsel for the respondent summed up his position pithily by stating that the town was "a trier, not a buyer", and that it was entitled to return the equipment after giving it the trial that it did. The judgments in the Courts below proceeded on the basis of a need to find an authorized request to the appellant to supply the snow-plowing equipment for purchase by the town or, failing that, of the need to find a resolution of the town council accepting the equipment. It was in connection with these questions that considerable argument was lavished and attention given in the judgments below to Rule 4 of s. 20 of the *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274. In this Court, counsel for the appellant also sought to found himself on Rule 4 of s. 20, but on a construction thereof not accepted by the Nova Scotia Courts.

I do not consider it necessary to deal with Rule 4 of s. 20, nor do I need to consider whether a contract arose through a previous authorized request to the appellant to provide the equipment for the town's use in the winter months of 1968. The one finding of the jury that survived

Le jugement des Juges Hall et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN (*dissident*)—Mon avis en cette cause diffère de celui des cours d'instance inférieure et de celui qui ressort de la réponse du jury à la dernière des questions qui lui ont été posées. En fait, il me paraît que la dernière réponse portant que MM. Lusby et Beck, respectivement ingénieur de la ville et surintendant des travaux municipaux, furent les personnes qui passèrent le contrat au nom de la ville, est à la base de la tournure qu'a prise cette cause dans les motifs du Juge en chef Cowan, de la division de première instance, et aussi dans ceux du Juge Cooper, de la Chambre d'appel de la Nouvelle-Écosse¹².

Le point en litige dans le présent pourvoi est simplement celui de savoir si la ville intimée avait acheté le chasse-neige de l'appelante ou si elle en demeura tout au plus la dépositaire (*bailee*). L'avocat de l'intimée a exposé en quatre mots l'essence de son point de vue lorsqu'il a affirmé qu'en l'espèce la ville était «essayeuse, non pas acheteuse», et qu'elle avait le droit de retourner l'équipement après l'avoir mis à l'essai. Dans leurs jugements, les cours d'instance inférieure se sont fondées sur la nécessité qu'il y avait de trouver une demande autorisée, adressée à l'appelante, et priant celle-ci de fournir le chasse-neige à la ville pour qu'elle l'achète ou, à défaut de cela, sur la nécessité de trouver une résolution du conseil municipal à l'effet d'accepter l'équipement. C'est à l'égard de ces questions qu'une argumentation imposante et qu'une attention considérable ont été consacrées, dans les jugements des cours d'instance inférieure, à la règle 4 de l'art. 20 du *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274. En cette Cour même, l'avocat de l'appelante a également invoqué la règle 4 de l'art. 20, mais en l'interprétant d'une façon qui n'est pas admise par les tribunaux de la Nouvelle-Écosse.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de considérer la règle 4 de l'art. 20, ni de déterminer si une demande autorisée déjà faite à l'appelante de fournir l'équipement à la ville pour qu'elle l'utilise durant l'hiver 1968 a donné naissance à un contrat. La seule conclusion du jury que le juge de

¹² (1969), 8 D.L.R. (3d) 243, 1 N.S.R. (2d) 161.

¹² (1969), 8 D.L.R. (3d) 243, 1 N.S.R. (2d) 161.

the trial judge's conclusion of perversity was that the town had retained the snow removal equipment for an unreasonable length of time. This is germane to the theory upon which I would dispose of the appeal. Although that theory is not one that was clearly urged in argument, there is no dispute about the facts upon which I rely, nor is there any difficulty in reconciling my view of the case with the pleadings.

Briefly, there were negotiations between officials of the town and the appellant through the last months of 1967 for the supply of motorized equipment for sidewalk snow removal to replace the horse and plough that had hitherto been in use. The town council was aware of these negotiations in which it was made clear to the appellant that the town wished to give its equipment a trial as well as to try out other equipment. The appellant ordered the equipment and put it at the disposal of the town in January 1968. The town used it and kept it until May 13, 1968, when a formal resolution for its purchase was defeated. This litigation ensued.

On January 25, 1968, the appellant sent to the town a printed document headed "Proposal" which itemized the pieces of equipment and showed the prices totalling \$5,700. It was probably intended as an invoice but was not less than an offer to the town to sell the equipment which was then in use by the town. I draw no conclusion adverse to either the appellant or the respondent from the printed statement in the document that "We are pleased to quote you, for acceptance within ten days from this date", etc. The evidence plainly shows that the appellant had a continuing intention, before and after the aforesaid offer, to sell the equipment and the town officials and members of the council knew this.

The report of the town engineer to the council dated February 6, 1968, included the following paragraph under the heading "Sidewalk Snow Blowing":

Silver's Garage have quoted a price for the purchase of a small tractor, plow and snow blower for purposes of sidewalk plowing. Following the next

première instance n'a pas déclarée inique, c'est que la ville avait gardé l'équipement durant une période de temps déraisonnablement prolongée. Cette vue concorde avec la théorie sur laquelle je fonderais la décision du pourvoi. Bien que cette théorie n'ait pas été clairement invoquée dans la plaidoirie, les faits sur lesquels je m'appuie ne sont pas contestés et il n'est pas difficile de concilier mon opinion en la matière avec les conclusions des parties.

En bref, au cours des derniers mois de 1967, des pourparlers ont eu lieu entre les représentants de la ville et l'appelante au sujet de la fourniture d'équipement mécanique pour le déneigement des trottoirs en remplacement du chasse-neige hippomobile jusque-là utilisé. Le conseil municipal était au courant de ces pourparlers au cours desquels l'appelante fut clairement informée que la ville désirait mettre à l'essai l'équipement en question ainsi que d'autres machines analogues. L'appelante a fait venir l'équipement et l'a mis à la disposition de la ville en janvier 1968. La ville s'en est servie et l'a gardé jusqu'au 13 mai 1968, date où fut rejetée une résolution formelle visant son achat. D'où le présent litige.

Le 25 janvier 1968, l'appelante envoyait à la ville un document imprimé intitulé «Proposition» énumérant les pièces d'équipement et indiquant leurs prix, au total \$5,700. Ce document était probablement destiné à servir de facture mais c'était rien de moins qu'une offre faite à la ville de lui vendre l'équipement dont elle se servait déjà. Il était dit dans le document: «Nous sommes heureux de vous faire, en vue de votre acceptation dans les dix jours à compter de la présente date, des prix, etc. . .» Je ne tire de là aucune conclusion à l'encontre de l'une ou l'autre des parties. Il est clairement prouvé que tout du long, avant comme après ladite offre, l'appelante avait l'intention de vendre l'équipement; or cela les représentants de la ville et conseillers municipaux le savaient.

On voit dans le rapport présenté au conseil par l'ingénieur de la ville le 6 février 1968, l'alinéa suivant sous le titre «Déneigement des trottoirs»:

[TRADUCTION] Silver's Garage a fait un prix pour l'achat d'un petit tracteur, d'une charrue et d'une souffleuse pour le déblaiement des trottoirs. Après la

snow storm, this equipment will be viewed by the Street Committee and a recommendation made to Council. The dealers for Bobcat and Bombardier are also prepared to send us a machine to try out following the next snow storm.

The minutes of council at its meeting of February 12, 1968, show that upon motion the report was received. As matters then stood, the appellant had supplied the equipment for trial, had submitted a price for acceptance and awaited the decision of council on whether his offer would be accepted or rejected. Evidence of the appellant's secretary-treasurer, the moving figure in the situation, was that he was kept "dangling" (my word, not his) when he made inquiries of a councillor who told him the matter had gone as far as inclusion in the estimates. In this same portion of testimony, which referred to what he had said on discovery, he also affirmed a statement that "We figured it was just a matter of them making their minds up"; and, again, "We were waiting. Maybe we shouldn't have waited". Of course, this shows that the appellant knew that at that time there had been no favourable response to its offer but it goes no farther than that. Unfortunately, the date of this incident was not fixed in the evidence and counsel could not give any assistance on the point. It is probable that the witness was referring to a period in March, 1968, which was when (according to the evidence of the town purchasing agent) the estimates for 1968 were prepared.

Despite the adverse assessment of one witness, a newly elected councillor, the balance of the evidence was that the equipment was suitable for its purpose. There was no quarrel with the reasonableness of the price. A suggestion was made to the appellant by the town engineer in February 1968, that it charge rent for the use of the equipment, but the appellant did not go along with the suggestion.

The general principle that a person cannot foist a contract upon another without his consent is not challenged in this appeal. But it is my opinion that the facts illustrate a situation, however rare it may be, where silence of an offeree amounts to assent. From the time of the delivery of the

prochaine grande chute de neige, le comité des rues examinera cet équipement et fera connaître son avis au conseil. Les dépositaires des produits Bobcat et Bombardier sont également disposés à nous envoyer une machine à l'essai après la prochaine grande chute de neige.

Le procès-verbal de la séance du conseil du 12 février 1968 indique que, sur motion, ce rapport a été reçu. Dans l'état où en étaient les choses, l'appelante avait fourni l'équipement à mettre à l'essai, avait soumis le prix qu'elle désirait faire accepter et attendait que le conseil décide s'il allait accepter ou rejeter l'offre ainsi faite. Le secrétaire-trésorier de l'appelante,—c'est lui qui était l'âme de la situation,—a témoigné avoir été tenu «en suspens» (l'expression est de moi, et non de lui) lorsqu'il chercha à se renseigner auprès d'un conseiller, celui-ci ayant répondu que le conseil était allé jusqu'à inclure le projet dans les prévisions budgétaires. Dans cette même partie de son témoignage, portant sur son interrogatoire préalable, il a également confirmé avoir dit: «Nous estimions qu'il ne s'agissait plus pour eux que de prendre une décision»; puis: «Nous attendions. Peut-être n'aurions-nous pas dû attendre.» Bien sûr, cela démontre que l'appelante savait à ce moment-là que son offre n'avait pas encore été acceptée, mais c'est tout. Malheureusement, la date de cet incident n'a pas été établie et l'avocat n'a pas pu éclaircir ce point. Le témoin se reportait probablement à une période en mars 1968, car c'est durant ce mois-là que (selon le témoignage de l'acheteur municipal) la ville établissait ses prévisions budgétaires.

Malgré l'appréciation adverse d'un témoin, un conseiller nouvellement élu, tous les autres témoignages concouraient à reconnaître que l'équipement était propre aux fins prévues. Personne ne prétendait que le prix demandé était déraisonnable. En février 1968 l'ingénieur de la ville proposa à l'appelante de compter des frais de location pour l'utilisation de l'équipement, mais cette proposition ne fut pas retenue.

Le principe général voulant que personne ne puisse imposer un contrat à un autre sans son consentement n'est pas contesté dans le présent pourvoi. Mais à mon avis, les faits en cause constituent un exemple d'une situation, si rare qu'elle puisse être, où le silence de la personne

equipment to the town, it was a bailee thereof, with the right to return it within a reasonable time or otherwise make manifest that it would not be a buyer. If it did neither its position would be as indicated in the following extract from *I Williston on Contracts*, 3rd ed., 1957, No. 91, pp. 319-21:

Generally speaking, an offeree need make no reply to offers, and his silence and inaction cannot be construed as an assent to the offer, but the relations between the parties or other circumstances may have been such as to have justified the offeror in expecting a reply, and, therefore, in assuming that silence indicates assent to his proposal. Such cases may be thus classified:

(1) Where the offeree with reasonable opportunity to reject offered goods or services takes the benefit of them under circumstances which would indicate to a reasonable man that they were offered with the expectation of compensation . . .

The present case is one of a unilateral contract, not in the sense of a promise for an act, but rather in the sense of a delivery of goods, with the manifested expectation of payment therefor, under circumstances where previous negotiations, and events subsequent to delivery, support the conclusion that use and retention beyond a reasonable time without any disavowal of a contractual commitment would constitute assent. That assent resulted here in a binding promise to pay and, at the same time, certified to an acceptance of the goods so as to render inapplicable any reliance by the respondent on the Statute of Frauds requirement of a writing, now found in s. 6 (1) of the *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274.

There is no escape from contractual liability in the present case merely because the respondent is a municipal corporation. For reasons set out below, I do not have to consider how far any statutory prohibitions on its capacity to contract would preclude the conclusion to which I would

à qui une offre est faite équivaut à un consentement. A compter du moment où l'équipement lui a été livré, la ville en était dépositaire et avait le droit de le retourner dans un délai raisonnable ou de quelque façon faire clairement savoir qu'elle n'allait pas l'acheter. Si elle ne prenait ni l'un ni l'autre de ces partis, le passage suivant de *I Williston on Contracts* (1957), 3^e éd., No. 91, pp. 319-321, explique sa situation:

[TRADUCTION] Généralement, la personne à qui une offre est faite n'a pas à y répondre et son silence et son inaction ne peuvent être interprétés comme assentiment à l'offre faite, mais les relations entre les parties ou autres circonstances peuvent avoir été telles que l'offrant était justifié à s'attendre à une réponse et, par conséquent, à supposer que le silence est un indice d'assentiment à sa proposition. Des cas de cette nature peuvent être classifiés ainsi:

(1) Lorsque quelqu'un à qui une offre est faite et qui a une occasion raisonnable de refuser les biens ou services offerts en tire parti dans des conditions qui, aux yeux d'un homme raisonnable, indiqueraient que ces biens et services étaient offerts dans l'attente d'une compensation . . .

Il s'agit ici d'un contrat unilatéral, non dans le sens d'une promesse d'accomplir telle ou telle chose, mais dans le sens d'une livraison de biens, dans l'attente manifeste d'un paiement en retour, et dans des circonstances où des pourparlers préalables, et les choses qui se sont passées après la livraison, permettent de conclure que l'utilisation de ces biens et le fait de les garder au-delà d'une période de temps raisonnablement prolongée sans dénégation d'engagement contractuel constituent un assentiment. Ici, cet assentiment entraînait une promesse obligatoire de payer et, en outre, attestait l'acceptation des biens, de sorte que l'intimée ne pouvait invoquer l'exigence d'un écrit comme le prescrit le *Statute of Frauds*, et que l'on trouve maintenant au par. (1) de l'art. 6 de la loi *Sale of Goods Act*, R.S.N.S. 1967, c. 274.

Dans ce cas-ci, l'intimée ne peut pas se dégager de sa responsabilité contractuelle simplement parce qu'elle est une corporation municipale. Pour des motifs que j'énonce ci-après, je n'ai pas à examiner jusqu'à quel point quelques limitations de la loi quant à sa capacité de con-

come, nor how far any statutory formalities referable to contractual undertakings would be preclusive.

Three things are plain from the *Towns Act*, R.S.N.S. 1967, c. 309, which governs the respondent's capacity and powers. First, s. 3 (2) declares it to be "capable of suing and being sued in its corporate name and of purchasing, acquiring and holding... all kinds of real and personal property for the use of the town". This is reinforced by s. 19 (2) which empowers a town to make and carry out any contract within its powers. Second, the streets and sidewalks in a town are, under s. 145, vested in the town and are under the control of its council. By s. 171 the town council is empowered at the town's expense to make provision for clearing away snow and ice from its sidewalks and thoroughfares. Third, the *Towns Act* does not prescribe any particular formalities which must be satisfied before a town can become contractually bound in a matter within its powers. Cases such as *John Mackay and Company v. City of Toronto*¹³ and *Waterous Engine Works Co. v. Town of Palmerston*¹⁴, where a by-law was imperative, under applicable legislation, for the exercise of municipal powers, are hence inapplicable. The *Towns Act* does not even prescribe a writing, and it was not contended that there is any surviving common law requirement of a sealed instrument, at least not in a case like the present one where the municipality has enjoyed the benefit of the goods for which payment is sought.

In this connection, I do not think that there is anything in *Lawford v. Billericay Rural District Council*¹⁵ that militates against the conclusion to which I would come. It is not, of course, binding and is distinguishable on its facts; but, in so far as it reflects any principle it is one of liberalization, away from the common law formalism that previously attached to statutory corporations.

tracter excluraient la conclusion à laquelle j'en viendrais, ni à quel point quelques formalités statutaires relatives aux engagements contractuels constitueraient un empêchement.

La loi *Towns Act* R.S.N.S. 1967, c. 309, régissant la capacité et les pouvoirs de l'intimée, démontre clairement trois points. En premier lieu, le par. (2) de l'art. 3 la déclare «capable d'ester en justice sous son nom corporatif et d'acheter, d'acquérir et de posséder... toutes sortes de biens immobiliers ou mobiliers destinés à l'usage de la ville.» Cela est renforcé par le par. (2) de l'art. 19 qui confère à une ville la faculté de passer et d'exécuter tout contrat dans les limites de ses attributions. En deuxième lieu, en vertu de l'art. 145, les rues et trottoirs d'une ville lui sont dévolus et sont sous la juridiction du conseil municipal. En vertu de l'art. 171, ce dernier a le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires pour assurer, aux frais de la ville, le déneigement et le déglacage des trottoirs et voies publiques. En troisième lieu, la loi *Towns Act* ne prescrit aucune formalité particulière à remplir avant qu'une ville soit contractuellement engagée pour une affaire de sa compétence. Des causes comme celles de *John Mackay and Company v. City of Toronto*¹³ et *Waterous Engine Works Co. v. Town of Palmerston*¹⁴ ne s'appliquent donc pas, car il s'agissait de cas où, d'après la législation pertinente, des pouvoirs municipaux ne pouvaient être exercés que par un règlement municipal. La loi *Towns Act* n'exige même pas un écrit. Par ailleurs personne n'a prétendu qu'il existe encore quelque obligation, en vertu de la *common law*, de procéder par acte scellé, du moins pas dans un cas où, comme ici, la municipalité tire parti des biens qu'on veut lui faire payer.

A ce sujet, je ne pense pas que la décision dans l'affaire *Lawford v. Billericay Rural District Council*¹⁵, soit à l'encontre de la mienne. Évidemment, cette décision ne nous lie pas et les faits particuliers en cause alors la distinguent; mais, si un principe y est en jeu, c'est bien celui d'une libéralisation des principes formalistes de la *common law* qui s'appliquaient naguère

¹³ [1920] A.C. 208.

¹⁴ (1892), 21 S.C.R. 556.

¹⁵ [1903] 1 K.B. 772.

¹³ [1920] A.C. 208.

¹⁴ (1892), 21 R.C.S. 556.

¹⁵ [1903] 1 K.B. 772.

The short distance between that case and the present one, under their respective facts, is manifest in the observation of Vaughan Williams L.J. at p. 783 that "a contract to pay has been implied, after consideration executed and benefit accepted, in a variety of cases in which there has been no contract under seal". The same view is more expansively expressed in Dillon, *Municipal Corporations*, 5th ed., 1911, No. 794, p. 1187.

The respondent is in no different position in this case than would be an individual or a private business corporation acting in the same way. The fact that the respondent would ordinarily proceed by resolution does not preclude the informal assumption of an obligation which was the result of the conduct already alluded to. In the absence of any imperative statutory limitations (and there are not even any directory provisions) respecting the manner in which contracts within its assigned powers are to be concluded, the ordinary principles of contract law apply.

I would, on the foregoing grounds, allow this appeal with costs, set aside the judgments below, and enter judgment for the appellant for \$5,700. It did not claim interest in its pleading, nor was any claim made therefor in argument in this Court. The appellant should also have its costs of the proceedings in the Nova Scotia Courts. Since the result of the judgment herein is to affirm title to the equipment in the town, an order should go for its delivery to the respondent.

Appeal dismissed with costs, HALL and LASKIN JJ. dissenting.

Solicitor for the plaintiff, appellant: Harold F. Jackson, Halifax.

Solicitor for the defendant, respondent: David R. Chipman, Halifax.

aux corporations législativement constituées. La ressemblance entre cette cause et la présente, d'après leurs faits respectifs, est manifeste si l'on se reporte à l'observation suivante du Juge Vaughan Williams, p. 783: [TRADUCTION] «En diverses causes où aucun contrat scellé n'avait été passé, les cours ont décidé qu'il y avait engagement implicite de payer une fois la considération fournie et le bénéfice accepté». La même idée est exprimée plus longuement dans Dillon *Municipal Corporations* (1911), 5^e éd., No. 794, p. 1187.

En cette cause l'intimée est dans la même situation qu'un particulier ou une compagnie privée qui agirait de la même façon. Le fait que l'intimée procède généralement par voie de résolution n'exclut pas l'existence d'une obligation officieusement contractée par suite de la conduite dont j'ai parlé. En l'absence de limitations législatives impératives (et il n'y a même pas de dispositions directrices) quant aux formalités à observer pour passer des contrats dans les limites de ses attributions, les principes ordinaires de droit contractuel s'appliquent.

Pour les raisons que je viens d'exposer, j'accueillerais le présent pourvoi avec dépens, j'infirmes les jugements des Cours d'instance inférieure et je rendrais jugement en faveur de l'appelante au montant de \$5,700. Ni dans ses procédures ni dans son plaidoyer devant cette Cour n'a-t-elle réclamé de l'intérêt. L'appelante devrait également avoir droit aux dépens de son recours devant les tribunaux de la Nouvelle-Écosse. La ville étant de par ce jugement reconnue propriétaire de l'équipement, une ordonnance enjoignant de le lui livrer devrait être rendue.

Appel rejeté avec dépens; les JUGES HALL et LASKIN étant dissidents.

Procureur de la demanderesse, appelante: Harold F. Jackson, Halifax.

Procureur de la défenderesse, intimée: David R. Chipman, Halifax.