

T-358-75

T-358-75

Manitoba Fisheries Limited and Harry Gordon Marder and Sophia Marder (Plaintiffs)

Manitoba Fisheries Limited et Harry Gordon Marder et Sophia Marder (Demandeurs)

v.

a c.

The Queen (Defendant)

La Reine (Défenderesse)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, March 24 and April 25, 1975.

Division de première instance, le juge suppléant b Smith—Winnipeg, les 24 mars et 25 avril 1975.

Crown—Motion to strike statement of claim or for leave to extend time for filing defence—Governments of Canada and Manitoba taking over plaintiffs' fish exporting business—Plaintiffs claiming compensation—Whether reasonable cause of action—Statutory construction—Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C. 1970, c. F-13, ss. 22, 25(2)(c)—Fisheries Act, R.S.M. 1970, c. F-90, ss. 7 and 29.

Couronne—Requête aux fins de radiation de la déclaration ou de prorogation du délai pour déposer une défense—Les gouvernements du Canada et du Manitoba prennent en charge l'entreprise d'exportation de poisson des demandeurs—Les c demandeurs réclament une indemnité—Ont-ils une cause raisonnable d'action?—Interprétation de la Loi—Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, S.R.C. 1970, c. F-13, art. 22, 25(2)c—Fisheries Act, S.R.M. 1970, c. F-90, art. 7 et 29.

Plaintiffs, owners and operators of a fish exporting business were taken over by the Freshwater Fish Marketing Corporation with the passing of the *Freshwater Fish Marketing Act*. Under it, the Federal Government was authorized to enter into agreements with, *inter alia*, the Manitoba Government to provide compensation to owners of plants or equipment adversely affected. Despite repeated demands, plaintiffs have been offered no compensation save offers of disposal allowance, rejected because the equipment is now worthless. While stating its readiness to accept valuation of plaintiff's equipment as an ongoing business, the Federal Government has insisted that plaintiffs look to Manitoba for assistance. Plaintiffs claim that they have neither been granted a licence under the Act to export fish, nor have they been exempted from the provisions of Part III, and have, therefore, been deprived of goodwill without compensation. Likewise, plaintiffs claim that their assets have been rendered valueless without compensation. Defendant moves to strike plaintiff's statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action; alternatively, defendant moves for leave to extend the time for filing its defence.

d L'entreprise d'exportation de poisson, exploitée par les demandeurs qui en étaient propriétaires, a été prise en charge par l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce avec l'adoption de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*. Sous son empire, le gouvernement fédéral était autorisé à conclure des accords notamment avec le gouvernement manitobain en vue d'indemniser les propriétaires d'établissements ou de matériel, touchés par la Loi. Malgré leurs demandes répétées, les demandeurs n'ont reçu aucune offre d'indemnité sauf des offres de subvention pour la vente de l'équipement qui ont été rejetées parce que celui-ci n'a maintenant aucune valeur. Tout en se déclarant prêt à accepter l'évaluation de l'équipement des demandeurs comme s'il s'agissait d'une entreprise en pleine activité, le gouvernement fédéral a maintenu qu'ils devaient s'adresser au gouvernement du Manitoba pour se faire indemniser. Les demandeurs soutiennent qu'on ne leur a pas accordé la licence, prévue par la Loi, en vue d'exporter du poisson, qu'ils n'ont pas été exemptés des dispositions de la Partie III et qu'ils ont donc été dépouillés de l'achalandage sans indemnité. De plus, les demandeurs soutiennent que leurs éléments d'actifs ont été dévalorisés sans indemnité. La défenderesse demande la radiation de la déclaration des demandeurs au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action; subsidiairement la défenderesse demande la prorogation du délai pour déposer sa défense.

Held, dismissing the motion to strike, and granting seven days to file a statement of defence, it has been held that unless the words of a statute expressly so demand, it is not to be construed so as to take away property without compensation. A statute should be interpreted to respect personal and property rights; it is a proper rule of construction not to construe an Act as interfering with or injuring such rights without compensation unless one is obliged to so construe it. It cannot be said that Parliament, in enacting the *Freshwater Fish Marketing Act*, intended to deprive plaintiffs of their property without compensation. Nor must the permissive provisions of the Act providing for the making of arrangements with the Manitoba Government to compensate for assets necessarily be read so as to exclude the possibility of compensating for incorporeal assets

i *Arrêt*: la requête aux fins de radiation de la déclaration est rejetée et un délai de sept jours accordé pour déposer une défense; il a été décidé qu'une loi ne doit pas être interprétée de manière à confisquer des biens sans indemnité, sauf si ses termes l'exigent expressément. Une loi doit être interprétée de manière à respecter les droits des personnes et les biens; c'est une bonne règle d'interprétation de ne pas interpréter une loi comme s'immisçant dans ces droits ou en y portant atteinte sans indemnité, à moins qu'on ne soit obligé de l'interpréter ainsi: on ne peut pas dire que le Parlement, en adoptant la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, avait l'intention de priver les demandeurs de leurs biens sans indemnité. Les dispositions facultatives de la Loi, prévoyant la conclusion d'accords avec le gouvernement manitobain en vue du paiement

such as goodwill. It is, however, not good practice to use such a motion to determine disputed or uncertain points of law.

Trego v. Hunt [1896] A.C. 7; *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. 744; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Limited* [1970] A.C. 508; *London and Northwestern Railway Co.* [1893] 1 Ch. D. 16, followed. *Mayor of Montreal v. Drummond* [1875-76] 1 A.C. 384; *In re Collins and Water Commissioners of Ottawa* (1878) 42 U.C.Q.B. 378; *Sisters of Charity of Rockingham v. The King* [1922] 2 A.C. 315 and *The King v. Bradley* [1941] S.C.R. 270, distinguished. *B.C. Power Corporation Ltd. v. Attorney General of B.C. and B.C. Electric Co. Ltd.* (1962) 34 D.L.R. (2d) 25, agreed with.

MOTION.

COUNSEL:

K. Arenson for plaintiffs.
S. Lyman for defendant.

SOLICITORS:

Ken Arenson, Winnipeg, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

SMITH D.J.: This is a motion by the defendant for an order pursuant to Rule 419 of the *Federal Court Rules*, striking out the statement of claim herein on the ground that it discloses no reasonable cause of action or, in the alternative, for leave to extend the time to file a statement of defence until such time as this Court shall deem meet.

The motion was heard on the 24th day of March 1975. No evidence was adduced, and in consequence, for the purpose of this motion, it is necessary to assume that all the facts alleged in the statement of claim are true.

The facts set out in the statement of claim may be stated as follows:

1. The corporate plaintiff is a Manitoba company, of which the male plaintiff is president and of which the two individual plaintiffs are the principal shareholders.

d'une indemnité pour des biens corporels, ne doivent pas s'entendre comme excluant la possibilité de payer une indemnité pour des biens incorporels comme l'achalandage. Cependant, ce n'est pas une pratique heureuse d'utiliser une requête de ce genre pour régler des points de droit discutés ou incertains.

Arrêts suivis: *Trego c. Hunt* [1896] A.C. 7; *Central Control Board (Liquor Traffic) c. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. 744; *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel Limited* [1970] A.C. 508; *London and Northwestern Railway Co.* [1893] 1 Ch. D. 16. Distinction établie avec les arrêts: *Le maire de Montréal c. Drummond* [1875-76] 1 A.C. 384; *In re Collins and Water Commissioners of Ottawa* (1878) 42 U.C.Q.B. 378; *Sisters of Charity of Rockingham c. Le Roi* [1922] 2 A.C. 315 et *Le Roi c. Bradley* [1941] R.C.S. 270. Arrêt approuvé: *B.C. Power Corporation Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique et B.C. Electric Co. Ltd.* (1962) 34 D.L.R. (2^e) 25.

REQUÊTE.

AVOCATS:

K. Arenson pour les demandeurs.
S. Lyman pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Ken Arenson, Winnipeg, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Il s'agit d'une requête présentée par la défenderesse, visant à obtenir, en vertu de la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale*, une ordonnance radiant la déclaration en l'espèce au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action ou, subsidiairement, prorogeant jusqu'à une date jugée convenable par la Cour, le délai pour déposer une défense.

La requête a été entendue le 24 mars 1975. Aucune pièce n'a été produite et en conséquence, aux fins de cette requête, il faut présumer que tous les faits allégués dans la déclaration sont vrais.

On peut exposer de la manière suivante les faits contenus dans la déclaration:

1. La compagnie demanderesse est constituée en vertu des lois du Manitoba; Harry Gordon Marder en est le président, lui et sa femme les principaux actionnaires.

2. From 1928 till about May 1, 1969, the plaintiffs owned and operated a fish exporting business, catching and buying freshwater fish in Manitoba and elsewhere in Canada, storing, preparing and processing those fish in Manitoba, and from Manitoba selling them in the United States of America, and outside of Manitoba in Canada. ^a

3. In operating the said business during the years 1965 to 1969 inclusive the plaintiffs made an average annual operating profit of \$43,323.15. ^b

4. In December 1968, at a meeting with an assistant to the Minister of Fisheries for Canada and other employees of the Federal Department of Fisheries and employees of the Government of Manitoba the plaintiffs were informed that the Governments of Canada and Manitoba were taking over the fish exporting businesses operating in Manitoba. In January 1969 they were informed that the takeover was to be effective May 1, 1969. ^c

5. At the January meeting the plaintiffs were informed that their business would be purchased or compensation would be paid for loss suffered by the plaintiffs. ^d

6. The Parliament of Canada, by the *Freshwater Fish Marketing Act*, S.C. 1968-1969, c. 21, now R.S.C. 1970, c. F-13, on or about May 1, 1969 created the Freshwater Fish Marketing Corporation, and by Part III of the Act gave it the exclusive right to carry on the business of exporting fish from Canada or from one province to another. The said Part permitted the Corporation to issue fish exporting licences to persons, but no such licence has been issued to the plaintiffs, or, to the knowledge of the plaintiffs, to any other person. Section 22 also empowered the Governor in Council by regulation to exempt from the provisions of Part III, *inter alia*, any person, but the Governor in Council has not so exempted the plaintiffs or, to the knowledge of the plaintiffs, any other person. ^e

7. The said Act authorized the Government of Canada to enter into an agreement with, *inter alia*, the Government of Manitoba, providing for the undertaking by the Province of arrangements for the payment, to the owner of any ^f

2. De 1928 jusque vers le 1^{er} mai 1969, les demandeurs possédaient et exploitaient une entreprise d'exportation de poisson s'occupant de pêche et d'achat de poissons d'eau douce au Manitoba et ailleurs au Canada, qu'elle emmagasinait, préparait et traitait au Manitoba et vendait dans les autres régions du Canada et aux États-Unis d'Amérique.

3. L'exploitation de ladite entreprise au cours des années 1965 à 1969 a donné aux demandeurs un bénéfice annuel moyen de \$43,323.15. ^b

4. En décembre 1968, au cours d'une réunion avec un adjoint du ministre des Pêcheries du Canada, d'autres fonctionnaires de son Ministère et des employés du gouvernement du Manitoba, on avisa les demandeurs que les gouvernements canadien et manitobain allaient prendre en charge les entreprises d'exportation de poisson établies au Manitoba. En janvier 1969, on les informait que cette prise en charge s'effectuerait le 1^{er} mai 1969. ^c

5. A la réunion de janvier, on informa les demandeurs que leur entreprise serait achetée ou qu'une indemnité leur serait payée pour tenir compte des pertes qu'ils subissaient. ^d

6. Le Parlement du Canada, par la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, S.C. 1968-1969, c. 21, actuellement S.R.C. 1970, c. F-13, a créé l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce le 1^{er} mai 1969 ou vers cette date et, dans la Partie III de la Loi, il lui a donné le monopole de l'exportation de poisson à l'étranger et d'une province à une autre au Canada. En vertu de ladite Partie, l'Office avait le droit de délivrer des licences d'exportation de poisson à des personnes, mais aucune licence n'a été octroyée aux demandeurs ni du moins à leur connaissance, à aucune autre personne. En vertu de l'article 22 le gouverneur en conseil pouvait aussi notamment, par règlement, exempter toutes personnes des dispositions de la Partie III, mais le gouverneur en conseil n'a octroyé aucune exemption aux demandeurs ni, du moins à leur connaissance, à aucune autre personne. ^e

7. Ladite loi autorisait notamment le gouvernement canadien à conclure avec le gouvernement du Manitoba un accord prévoyant la conclusion d'ententes par la province en vue du paiement d'une indemnité au propriétaire d'un établisse- ^f

plant or equipment used in storing, processing or otherwise preparing fish for market, of compensation for any such plant or equipment that would or might be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation under Part III of the Act. By section 5 of an agreement between the Governments of Canada and Manitoba, dated June 4, 1969, the Province undertook to make any arrangements necessary for the foregoing purpose.

8. The Government of Manitoba has not paid, or offered to pay, compensation to the corporate plaintiff for the destruction of value of its plant and equipment, despite repeated demands to do so. It has made two offers of amounts by way of disposal allowance to assist the corporate plaintiff in selling its equipment. The first of these offers was made on or about March 24, 1971, and was for \$1,500. The second was made on or about May 24, 1972 and was for \$4,104. Both these offers were refused because, since it was unlawful for any person other than the Freshwater Fish Marketing Corporation to carry on a fish exporting business in Manitoba, the resale value of the corporate plaintiff's plant and equipment was almost nothing.

9. On the 1st day of May 1969, the corporate plaintiff's fish exporting business, including the goodwill and tangible assets, had a value of about \$450,000 as an ongoing business, which business was its only asset. [This figure of \$450,000 cannot be anything more than an estimate, though given as a statement of fact.]

10. By reason of the Freshwater Fish Marketing Corporation's failure to grant a licence to the corporate plaintiff and of the Government of Canada to exempt the plaintiffs from the provisions of Part III of the Act, the corporate plaintiff has been deprived of property, namely the goodwill of its business, without compensation, and the corporate plaintiff's tangible assets, being fit for no purpose other than a fish exporting business, have been rendered almost valueless, likewise without compensation.

ment ou de matériel servant à l'emmagasinage, à la transformation ou autre forme de préparation du poisson pour le marché, lorsqu'un tel établissement ou matériel devient ou peut devenir superflu du fait d'activités que la Partie III de la Loi autorise l'Office à exercer. En vertu de l'article 5 d'un accord entre le gouvernement du Canada et celui du Manitoba, en date du 4 juin 1969, la province s'engageait à conclure les ententes nécessaires aux fins susmentionnées.

8. Le gouvernement du Manitoba n'a payé ni offert de payer aucune indemnité à la compagnie demanderesse pour la dépréciation de son établissement et de son matériel, malgré les demandes répétées faites à ce sujet. Il a fait deux offres de subvention pour permettre à la compagnie demanderesse de vendre son équipement. La première offre de \$1,500 a été faite le 24 mars 1971 ou vers cette date; la deuxième de \$4,104 le 24 mai 1972 ou vers cette date. Ces deux offres ont été refusées parce que l'interdiction à toute personne autre que l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce de se livrer à l'exportation de poisson au Manitoba avait réduit à presque rien la valeur de réalisation de l'établissement et du matériel de la compagnie demanderesse.

9. Au 1^{er} mai 1969, l'entreprise d'exportation de poisson de la compagnie demanderesse, y compris l'achalandage et les éléments corporels, avait une valeur d'environ \$450,000 en tant qu'entreprise en pleine activité, cette entreprise étant son seul actif. [Le chiffre de \$450,000 ne peut être qu'une estimation, quoique indiqué comme étant une déclaration de fait.]

10. Du fait que l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce n'a pas accordé de licence à la compagnie demanderesse et que le gouvernement du Canada n'a pas exempté les demandeurs des dispositions de la Partie III de la Loi, la compagnie demanderesse a été dépossédée de certains biens, notamment de l'achalandage de son entreprise, et ce sans indemnité; la compagnie demanderesse n'a pas non plus reçu d'indemnité pour la dévalorisation presque complète de ses éléments d'actifs corporels qui ne pouvaient servir qu'à une entreprise d'exportation de poisson.

11. On divers occasions the plaintiffs or someone on their behalf have demanded that the Government of Canada pay compensation to them.

12. In a letter to Northern Lakes Fisheries Company, dated January 24, 1974, the Minister of Fisheries for Canada stated, *inter alia*:

... the Government [i.e. the Government of Canada] is now prepared to accept for the purposes of compensation, that the assets could be valued on the basis of an ongoing business.

However, the Government of Canada has not paid, or offered to pay or offered to negotiate the amount of compensation, and has insisted that the plaintiffs look to the Government of Manitoba for compensation.

On this last point I agree with the contention of the plaintiffs that any claim they may have must be made against the defendant, not the Government of Manitoba. It was a statute of the Parliament of Canada that took away their business and prohibited them from engaging in the fish exporting business. This was necessarily so, since inter-provincial and international trade fall within the sole jurisdiction of the Parliament and Government of Canada, and though it seems to be the case that the statute in question, the *Freshwater Fish Marketing Act*, was enacted in response to requests from several of the provinces, the statute is an Act of Parliament alone. Nor does the agreement of June 4, 1969, between Canada and Manitoba alter the situation. The plaintiffs are not parties to the agreement and were given no legal rights under it.

At this point some reference to what is meant by goodwill is desirable. Goodwill has been variously defined, sometimes in a narrow sense, but I consider the views of two eminent law lords have apt significance for the present case. In *Trego v. Hunt* [1896] A.C. 7 Lords Herschell and Macnaghten both reviewed judicial pronouncements concerning the meaning of this term, and were in agreement that on a sale it means much more than the probability that the old customers will continue to resort to the old place. At page 24 Lord Macnaghten described it in these terms:

11. A plusieurs reprises, les demandeurs, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres personnes, ont demandé au gouvernement canadien de les indemniser.

12. Dans une lettre en date du 24 janvier 1974, le ministre des Pêches du Canada déclarait notamment:

[TRANSLATION] ... le gouvernement [c.-à-d. le gouvernement du Canada] est maintenant disposé à accepter, aux fins d'indemnisation, que les éléments d'actif soient évalués comme s'il s'agissait d'une entreprise en pleine activité.

Cependant, le gouvernement canadien n'a payé ni offert de payer aucune indemnité, ni offert d'en négocier le montant, et a maintenu que les demandeurs devaient s'adresser au gouvernement du Manitoba pour se faire indemniser.

Sur ce dernier point, j'approuve la thèse des demandeurs selon laquelle toute réclamation qu'ils peuvent avoir doit être dirigée contre la défenderesse et non contre le gouvernement du Manitoba. C'est une loi du Parlement fédéral qui leur a enlevé leur entreprise et leur a interdit de se livrer à l'exportation du poisson. Il devait nécessairement en être ainsi puisque le commerce international et interprovincial relève de la compétence exclusive du Parlement et du gouvernement du Canada et, même s'il paraît que la Loi en question, la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, a été adoptée en réponse aux demandes de plusieurs provinces, il s'agit exclusivement d'une loi fédérale. L'accord du 4 juin 1969 entre le Canada et le Manitoba ne change rien à la situation. Les demandeurs ne sont pas parties à l'accord qui ne leur a conféré aucun droit.

A ce stade, il faut se référer à la signification du mot achalandage. L'achalandage a fait l'objet de diverses définitions, parfois dans un sens restreint, mais je considère que l'opinion de deux éminents juges de la Chambre des lords s'applique en l'espèce. Dans l'arrêt *Trego c. Hunt* [1896] A.C. 7, lord Herschell et lord Macnaghten ont tous deux passé en revue les décisions judiciaires se rapportant à la signification de ce terme et se sont accordés pour déclarer qu'en matière de vente, il traduisait plus que la probabilité que les anciens clients continueront à s'adresser à la même entreprise. A la page 24, lord Macnaghten le définissait en ces termes:

Often it happens that the goodwill is the very sap and life of the business, without which the business would yield little or no fruit. It is the whole advantage, whatever it may be, of the reputation and connection of the firm which may have been built up by years of honest work or gained by lavish expenditure of money.

In the present case the plaintiffs submit that the goodwill of their business was the element which brought substantial profits.

Following the enactment of the *Freshwater Fish Marketing Act* the Legislature of Manitoba enacted The Fisheries Act, S.M. 1969 (2nd Session) c. 9, now R.S.M. 1970, c. F 90. Section 7 of this Act authorized the Government of Manitoba, with the approval of the Lieutenant Governor in Council to enter into agreements with the Government of Canada, or a minister thereof, for the purpose, *inter alia*, of

(a) co-operating in the control and regulation of the marketing of fish;

Section 29(1) of the provincial Act provided:

29 (1) Where, in the opinion of the minister, [meaning the minister charged with the administration of the Act], any real or personal property that, before the coming into force of this Act, was used by the owner thereof in, or in connection with, his business as a fisherman, fish dealer or fish processor, as an earning asset in that business, can no longer be used by the owner because of the operations of the corporation (meaning the Freshwater Fish Marketing Corporation established under the Canadian Act), the minister may, at any time not later than the first day of May, 1971, for and on behalf of the government, purchase the property.

This is the only provision in the Act that touches, even indirectly, on the question of compensation. I note that its language is permissive, not imperative, and that it provides no means by which the purchase price is to be ascertained. I note further that there is no mention, in the Act, of The Expropriation Act and that subsection (4) of section 29 expressly provides that The Land Acquisition Act and The Government Purchases Act do not apply to acquisition by the minister under subsection (1).

On the other hand the terms used throughout section 29 are "real or personal property" or "property". Nowhere is the term "tangible property" used, or any other term that would indicate that the "property" referred to must have a physical existence. The term "personal property" includes "goodwill" along with all other kinds of intangible property. Here I note that counsel for

[TRADUCTION] Il arrive souvent que l'achalandage soit la sève même et la vie de l'entreprise, à défaut desquelles elle rapporterait peu ou pas de bénéfice. C'est l'ensemble des avantages, quels qu'ils soient, tirés de la réputation et des relations que l'entreprise s'est forgées par des années de labeur honnête ou au prix de dépenses considérables.

En l'espèce, les demandeurs soutiennent que l'achalandage constituait un élément très rémunérateur.

Après l'adoption de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, le Parlement manitobain a adopté The Fisheries Act, S.M. 1969 (2^e session) c. 9, actuellement S.R.M. 1970, c. F90. L'article 7 de cette loi autorisait le gouvernement manitobain, avec l'agrément du lieutenant-gouverneur en conseil, à passer des accords avec le gouvernement canadien ou l'un de ses ministres, en vue notamment, de

a) collaborer dans le contrôle et la réglementation du marché du poisson;

L'article 29(1) de la Loi provinciale prévoyait:

[TRADUCTION] 29 (1) Lorsque, de l'avis du Ministre [c'est-à-dire le Ministre chargé de l'application de la Loi], une personne avant l'entrée en vigueur de la présente loi, utilisait dans l'exploitation de son entreprise de pêche, de poissonnerie ou de traitement du poisson, un bien immobilier ou mobilier, comme un élément rémunérateur de cette entreprise, et ne peut plus l'utiliser en raison des activités de l'Office (c'est-à-dire l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce créé par la Loi canadienne), le Ministre peut, à n'importe quel moment jusqu'au 1^{er} mai 1971, acheter ce bien pour le compte et au nom du gouvernement.

C'est la seule disposition de la Loi qui se rapporte, même indirectement, à la question de l'indemnisation. Je note que les termes employés accordent une faculté et ne créent pas d'obligation et ne prévoient aucun mécanisme pour la fixation du prix. Je note en outre que la Loi ne fait aucune référence à The Expropriation Act et que le paragraphe (4) de l'article 29 prévoit expressément que The Land Acquisition Act et The Government Purchases Act ne s'appliquent pas aux acquisitions faites par le Ministre en vertu du paragraphe (1).

D'autre part dans l'article 29 on retrouve les expressions «biens immobiliers ou mobiliers» ou «biens». L'expression «biens corporels» n'est pas utilisée, ni aucune autre expression qui indiquerait que le «bien» visé doit être un bien corporel. L'expression «biens mobiliers» englobe «l'achalandage» ainsi que tous les autres biens incorporels. Je signale ici que l'avocat des demandeurs a déclaré

the plaintiffs stated that the tangible property used in the plaintiffs' business was of relatively little value, and that it was mainly the goodwill enjoyed by the business that had enabled the corporate plaintiff to earn the substantial average annual profits stated in the statement of claim and indicated *supra*. The principal element in the plaintiffs' claim is for the loss of goodwill.

The plaintiffs claim that, having been totally deprived of their business by a statute of Canada, they are entitled to reasonable compensation from the defendant for its loss. Counsel for the defendant contends that there is no inherent right to compensation from the Crown and that any right to compensation must depend for its existence upon a contract or upon statutory provision for it. He submits that there is no contractual or statutory provision giving a right to compensation in this case, and no statutory provision dealing in any way with the subject of compensation other than the permissive provisions in section 25(2)(c) of the *Freshwater Fish Marketing Act* and section 29(1) of the *Manitoba Fisheries Act*. He submits that as section 25(2)(c) of the federal statute makes some provision for compensation, permissive and limited though it be, anything different or more extensive is excluded on the maxim *expressio unius est exclusio alterius*.

Unquestionably the Parliament of Canada has the constitutional and legal power to legislate out of existence any or all fish exporting businesses being carried on in Canada by persons or corporations and to empower the Government of Canada to operate all such business as a public undertaking of the State. It can do these things without incurring any obligation to pay compensation for losses sustained thereby by those whose businesses are terminated. The plaintiffs submit that such a course of action would be manifestly unfair and that it cannot be assumed that Parliament intends to act unfairly, unless such intention is clearly expressed. They point to the fact that section 25(2)(c) of the federal statute recognizes that compensation should be paid for losses sustained by reason of the legislation in respect of tangible assets that were being used in the business. The letter from the Minister of Fisheries of January

que les biens corporels utilisés dans leur entreprise avaient relativement peu de valeur et que c'était principalement l'achalandage de l'entreprise qui avait permis à la compagnie demanderesse de réaliser l'importante moyenne de bénéfices annuels figurant dans la déclaration et indiquée précédemment. Le principal objet de l'action des demandeurs se rapporte à la perte d'achalandage.

^b Les demandeurs soutiennent qu'ayant été entièrement dépossédés de leur entreprise par une loi du Canada, ils ont droit à obtenir de la défenderesse une indemnité raisonnable pour la perte de l'entreprise. L'avocat de la défenderesse soutient qu'il n'existe aucun droit naturel à se faire indemniser par la Couronne et que tout droit à indemnité doit résulter d'un contrat ou d'une disposition légale qui le prévoit. Il soutient qu'il n'y a ni clause contractuelle, ni disposition légale conférant un droit à indemnité en l'espèce, ni aucune disposition légale ayant un rapport quelconque avec la question de l'indemnisation sauf les dispositions facultatives de l'article 25(2)c) de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* et de l'article 29(1) de la *Manitoba Fisheries Act*. Étant donné, ajoute-t-il, que l'article 25(2)c) de la Loi fédérale prévoit une forme d'indemnisation, même si elle est facultative et restreinte, tout ce qui n'y est pas exprimé est exclu en vertu de la maxime *expressio unius est exclusio alterius*.

Le Parlement du Canada a, sans conteste, le pouvoir constitutionnel et juridique de légiférer pour supprimer toute entreprise d'exportation de poisson exploitée au Canada par des personnes physiques ou morales et de conférer au gouvernement canadien le pouvoir d'exploiter toutes ces entreprises comme entreprises publiques d'état. Il peut le faire sans assumer aucune obligation d'indemniser les propriétaires des pertes qu'ils subissent du fait de la suppression de leur entreprise. Les demandeurs soutiennent que de tels agissements seraient manifestement injustes et qu'on ne peut supposer que le Parlement puisse avoir l'intention d'agir injustement, à moins que cette intention ne soit clairement exprimée. Ils attirent l'attention sur le fait que l'article 25(2)c) de la Loi fédérale reconnaît qu'une indemnité doit être payée pour les pertes que l'application de ladite loi peut occasionner relativement aux biens corporels

24, 1974 (*supra*) supports this last point. It contains this statement:

Although it was generally agreed that compensation was with respect to assets, the Government is now prepared to accept for purposes of compensation, that the assets could be valued on the basis of an ongoing business;

In addition, while stating that the responsibility for making payments of compensation rested with the provinces, the letter advised that the Government of Canada had offered to reimburse the provinces up to 50 per cent of payments made. It also stated that such payments had already been made on the basis of an ongoing business, to the Alberta Government.

It is clear from a perusal of the whole of the Minister's letter that the Government of Canada, though asserting that the payment of compensation was the responsibility of the provinces was in agreement that compensation should be paid and was willing that assets be valued on the basis of an ongoing business and also to reimburse the provinces up to 50 per cent of payments made on this basis. Thus it was not the intention of the Government of Canada, speaking through Her Majesty's responsible Minister, that the plaintiffs and others in the same position should be denied compensation.

I turn now to the jurisprudence on the issue.

In *Mayor of Montreal v. Drummond* [1875-76] 1 A.C. 384, at page 410, Sir Montague Smith, delivering the judgment of the Privy Council, said:

Upon the English legislation on these subjects, it is clearly established that a statute which authorizes works makes their execution lawful, and takes away the rights of action which would have arisen if they had been executed without such authority. Statutes of this kind usually provide compensation and some procedure for assessing it; but it is a well understood rule in England that though the action is taken away, compensation is only recoverable when provided by the statutes and in the manner prescribed by them.

In *Re Collins and Water Commissioners of Ottawa* (1878) 42 U.C.Q.B. 378, Harrison C.J. at page 385 adopted the words of Sir Montague

utilisés par l'entreprise. La lettre du ministre des Pêches en date du 24 janvier 1974 (précitée) confirme ce dernier point. Elle contient cette déclaration:

^a [TRADUCTION] Quoiqu'il ait été admis d'une manière générale que l'indemnisation ne devait concerner que des éléments d'actif, le gouvernement est maintenant disposé à accepter, aux fins d'indemnisation, que les éléments d'actif soient évalués comme s'il s'agissait d'une entreprise en pleine activité;

^b En outre, tout en déclarant que les provinces assumaient la responsabilité d'indemniser, la lettre précisait que le gouvernement canadien avait offert de rembourser aux provinces 50 pour cent des paiements qu'elles auront effectués. Elle ajoutait que de tels paiements avaient déjà été effectués au gouvernement de l'Alberta en fonction d'entreprise en pleine activité.

^d La lecture attentive et intégrale de la lettre du Ministre révèle clairement que le gouvernement canadien, tout en affirmant que les provinces assumaient la responsabilité de l'indemnisation, reconnaissait qu'il fallait indemniser, et acceptait de faire évaluer les éléments d'actif en fonction d'une entreprise en pleine activité et de rembourser aux provinces 50 pour cent des paiements qu'elles auraient effectués de la sorte. Ainsi, il n'était pas dans l'intention du gouvernement du Canada, s'exprimant par l'intermédiaire du Ministre responsable de refuser d'indemniser les demandeurs et les autres personnes se trouvant dans la même situation.

^e Je passe maintenant à la jurisprudence sur la question.

^g Dans l'arrêt *Le maire de Montréal c. Drummond* [1875-76] 1 A.C. 384, à la page 410, Sir Montague Smith, rendant le jugement du Conseil privé, déclarait à la page 410:

^h [TRADUCTION] D'après la législation anglaise sur la question, il est nettement établi qu'une loi qui autorise des travaux rend leur exécution licite et supprime les droits d'action qui auraient pu naître s'ils avaient été exécutés sans une telle autorisation. Les lois de ce genre prévoient ordinairement l'indemnisation et le mécanisme pour en fixer le montant; mais c'est une règle bien établie en Angleterre que, malgré la suppression de l'action, l'indemnité n'est due que si les lois la prévoient et d'après les modalités qu'elles prescrivent.

ⁱ Dans l'arrêt *In re Collins and Water Commissioners of Ottawa* (1878) 42 U.C.Q.B. 378, le juge en chef Harrison a repris à la page 385 les termes

Smith in the latter portion of the above quotation.

In *Sisters of Charity of Rockingham v. The King* [1922] 2 A.C. 315, a Nova Scotia case that went to the Privy Council, Lord Parmoor, in delivering the judgment of the Judicial Committee said, at page 322:

Compensation claims are statutory and depend on statutory provisions. No owner of lands expropriated by statute for public purposes is entitled to compensation, either for the value of land taken, or for damage, on the ground that his land is "injuriously affected," unless he can establish a statutory right.

See also *The King v. Bradley* [1941] S.C.R. 270—a patent case.

In all of these four cases there was legislative authority for payment of compensation.

The views expressed in these four cases and in others which might be cited are strong judicial pronouncements by Courts of very high authority. But judicial opinion has not been unanimous, as the following examples of statements of the law, made by Courts of equally high authority, indicate.

In *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. 744, an English case involving the compulsory acquisition of a certain licensed public house under the authority of *The Defence of the Realm Act 1915*, and Liquor Control Regulations made thereunder, Lord Atkinson said, in the House of Lords, at page 752:

...; nor was it contended that the principle recognized as a canon of construction of statutes by many authorities ... did not apply to the body of legislation under which the Board purported to act. That canon is this: that an intention to take away the property of a subject without giving to him a legal right to compensation for the loss of it is not to be imputed to the Legislature unless that intention is expressed in unequivocal terms. I used the words "legal right to compensation" advisedly, as I think these authorities establish that, in the absence of unequivocal language confining the compensation payable to the subject to a sum given ex gratia, it cannot be so confined.

The Defence of the Realm Act 1915 authorized the acquisition of property like that of the respondent but gave no indication as to whether compensation would be paid for land so acquired. Having

utilisés par Sir Montague Smith dans la dernière partie de la précédente citation.

Dans l'arrêt *Sisters of Charity of Rockingham c. Le Roi* [1922] 2 A.C. 315, une affaire de la Nouvelle-Écosse qui avait été soumise au Conseil privé, lord Parmoor, en prononçant le jugement du comité judiciaire, déclarait à la page 322:

[TRADUCTION] Les demandes d'indemnisation se fondent sur une loi et sont régies par des dispositions légales. Aucun propriétaire exproprié de ses terres pour cause d'utilité publique en vertu d'une loi, n'a droit à indemnisation ni pour la valeur de la terre dont il est dépossédé ni pour le préjudice subi, au motif qu'on a «porté atteinte injustement» à sa terre, à moins qu'il ne puisse établir un droit conféré par une loi.

Voir aussi *Le Roi c. Bradley* [1941] R.C.S. 270, une affaire de brevet.

Dans ces quatre affaires, une loi prévoyait le paiement d'une indemnité.

Les opinions exprimées dans ces quatre arrêts et dans d'autres que l'on pourrait citer constituent des déclarations émanant des plus hautes instances judiciaires. Mais la jurisprudence n'a pas été unanime comme le montrent les exemples suivants d'exposé du droit, émanant d'instances judiciaires aussi importantes.

Dans l'arrêt anglais *Central Control Board (Liquor Traffic) c. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. 744, où il s'agissait de l'expropriation d'un débit de boisson en vertu de *The Defence of the Realm Act 1915*, et des règlements sur le contrôle des boissons alcooliques établis sous son empire, lord Atkinson de la Chambre des lords déclarait à la page 752:

[TRADUCTION] ...; on n'a pas soutenu non plus que le principe reconnu par la jurisprudence comme un canon en matière d'interprétation des lois ... ne s'appliquait pas au corps de législation sous l'empire duquel la Commission prétendait agir. Le canon est le suivant: on ne doit pas imputer au législateur l'intention de priver un citoyen d'un bien sans lui donner un droit légitime à indemnisation pour la perte de ce bien, à moins que cette intention ne soit exprimée en termes non équivoques. J'ai employé intentionnellement l'expression «droit légitime à indemnisation», car je pense que cette jurisprudence établit que, en l'absence de termes non équivoques à cet effet, on ne peut limiter à une somme donnée à titre gracieux l'indemnité payable au citoyen.

The Defence of the Realm Act 1915 autorisait l'acquisition de biens comme ceux de l'intimée mais n'indiquait pas si une indemnité serait payée pour le terrain ainsi acquis. Après avoir rappelé ce

mentioned this fact, Lord Atkinson proceeded to say, at page 754:

On the other hand, it contains not a single clause expressing in any kind of language, clear and unequivocal, or obscure and ambiguous, that the owners of the property are not to be paid or compensated for it. According to the authorities I have already referred to, this statute must therefore be construed on the assumption that any property taken will be paid or compensated for.

The decision of the House of Lords was unanimous, confirming that of the Court of Appeal, where it had been held that compensation should be sought under the *Lands Clauses Act of 1845*. The House of Lords held that this Act must be considered to be incorporated in the *Defence of the Realm Act*.

In *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Limited* [1920] A.C. 508, Lord Atkinson reasserted the views expressed by him in the *Cannon Brewery* case. At page 542 he said:

The recognized rule for the construction of statutes is that, unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation.

He then quoted words expressed by Bowen L.J. in *London and Northwestern Railway Co.* [1893] 1 Ch. D. 16, where that learned Judge said [at page 28]:

... the Legislature cannot fairly be supposed to intend, in the absence of clear words shewing such intention, that one man's property shall be confiscated for the benefit of others, or of the public, without any compensation being provided for him in respect of what is taken compulsorily from him. Parliament in its omnipotence can, of course, override or disregard this ordinary principle ... if it sees fit to do so, but it is not likely that it will be found disregarding it, without plain expressions of such a purpose.

Lord Atkinson continued:

There is not in the Act of 1914 [*Defence of The Realm Act*] or in the Regulation framed under it any indication of such a confiscatory purpose.

In *B.C. Power Corporation Ltd. v. Attorney General of British Columbia* (1962) 34 D.L.R. (2nd) 25, at page 44, Wilson J.A. of the B.C. Court of Appeal, quoted with approval the following from *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 11th ed., pages 275-277:

Statutes which encroach on the rights of the subject, whether as regards person or property, are similarly subject to a strict

fait, lord Atkinson ajoutait, à la page 754:

[TRADUCTION] D'autre part, elle ne contient pas une seule disposition indiquant soit en termes clairs et précis, soit en termes obscurs et ambigus, que les propriétaires des biens ne recevraient pas un paiement ou une indemnité pour ces biens. D'après la jurisprudence que j'ai déjà invoquée, on doit donc interpréter cette loi en partant du principe qu'une somme ou indemnité sera versée pour tout bien exproprié.

Il s'agissait d'un arrêt unanime de la Chambre des lords, confirmant l'arrêt de la Cour d'appel qui avait décidé que l'indemnisation devait être réclamée en vertu de la *Lands Clauses Act of 1845*. La Chambre des lords décida qu'on devait considérer que cette loi était incorporée à la *Defence of the Realm Act*.

Dans l'arrêt *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel Limited* [1920] A.C. 508, lord Atkinson a repris l'opinion qu'il avait exprimée dans l'arrêt *Cannon Brewery*. A la page 542, il déclarait:

[TRADUCTION] La règle reconnue en matière d'interprétation des lois est que, à moins que les termes d'une loi ne l'exigent clairement, elle ne doit pas être interprétée de manière à priver un citoyen de ses biens sans indemnité.

Il a alors cité un extrait de l'arrêt *London and Northwestern Railway Co.* [1893] 1 Ch. D. 16, où le savant juge, lord Bowen, déclarait [à la page 28]:

[TRADUCTION] ... on ne peut en toute équité imputer au législateur l'intention, à défaut de termes précis exprimant cette intention, de confisquer les biens d'un homme au bénéfice des autres ou du public, sans lui accorder une indemnité pour le bien dont il a été privé contre son gré. Le Parlement, dans sa toute puissance, peut naturellement déroger à ce principe courant ou l'écarter ... s'il juge à propos de ce faire, mais il est invraisemblable qu'il le fasse sans le dire en termes clairs.

Lord Atkinson ajoutait:

[TRADUCTION] Il n'y a ni dans la Loi de 1914 [*Defence of The Realm Act*] ni dans les règlements établis sous son empire, aucune expression traduisant une telle volonté de confiscation.

Dans l'arrêt *B.C. Power Corporation Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* (1962) 34 D.L.R. (2^e) 25, à la page 44, le juge d'appel Wilson de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a cité en l'approuvant le passage suivant de l'ouvrage de Maxwell intitulé *Interpretation of Statutes*, 11^e éd., pages 275 à 277:

[TRADUCTION] Les lois qui empiètent sur les droits du citoyen en ce qui concerne sa personne ou ses biens, doivent également

construction in the sense before explained. It is a recognized rule that they should be interpreted, if possible, so as to respect such rights . . . Proprietary rights should not be held to be taken away by Parliament without provision for compensation unless the legislature has so provided in clear terms. It is presumed, where the objects of the Act do not obviously imply such an intention, that the legislature does not desire to confiscate the property or to encroach upon the right of persons, and it is therefore expected that, if such be its intention, it will manifest it plainly if not in express words at least by clear implication and beyond reasonable doubt. It is a proper rule of construction not to construe an Act of Parliament as interfering with or injuring persons' rights without compensation, unless one is obliged so to construe it.

On the facts available to me on this motion it cannot be said that the Parliament of Canada, in enacting the *Freshwater Fish Marketing Act*, intended to deprive the plaintiffs, or other similarly placed, of their property without any compensation. Nor is it clear to me that the permissive provisions in the Act under which arrangements might be made for the Government of Manitoba to pay compensation for physical assets, namely, plant and equipment that might be rendered redundant by the operations of the Freshwater Fish Marketing Corporation, must necessarily be read as excluding the possibility of compensation being paid for incorporeal assets like goodwill. If the views expressed, e.g.: by Lord Atkinson, are accepted, it would seem that an intention to produce such a result would need to be clearly expressed.

In my view, it is not good practice to make use of a motion of this kind to determine disputed or uncertain points of law. Such questions are better left for decision at the trial when all the facts are known.

It is possible that when all the facts are presented at the trial the Court may hold that the plaintiffs have failed to establish their claim, but on the evidence on which I must decide this motion I am unable to say that the statement of claim does not disclose a reasonable cause of action.

The motion for an order to strike out the statement of claim is dismissed. The alternative order is granted. Any statement of defence shall be filed

faire l'objet d'une interprétation stricte comme je l'ai déjà expliqué. C'est une règle reconnue qu'elles doivent être interprétées, si possible, de manière à respecter de tels droits . . . Le législateur n'est pas censé enlever les droits portant sur les biens sans prévoir une indemnisation à moins qu'il ne l'ait précisé en termes clairs. Quand une telle intention ne résulte pas manifestement du but de la loi, on présume que le législateur ne désire pas confisquer les biens ni empiéter sur le droit des citoyens; si telle est son intention, on doit s'attendre à ce qu'il la manifeste de façon précise, sinon en termes exprès, du moins de manière implicite et hors de tout doute raisonnable. C'est une bonne règle d'interprétation de ne pas interpréter une loi comme s'immisçant dans les droits des citoyens ou y portant atteinte sans indemnité, à moins qu'on ne soit obligé de l'interpréter ainsi.

D'après les faits qui me sont soumis dans cette requête, on ne peut pas dire que le Parlement du Canada, en adoptant la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, avait l'intention de priver les demandeurs ou toute autre personne placée dans la même situation, de leurs biens sans indemnité. Il ne me semble pas certain que les dispositions de la Loi qui donnent au gouvernement canadien la possibilité de conclure des accords avec le gouvernement manitobain en vue du paiement d'une indemnité pour des biens corporels, savoir l'établissement et le matériel qui pourraient devenir superflus du fait de l'activité de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, doivent nécessairement s'entendre comme excluant la possibilité de payer une indemnité pour des biens incorporels comme l'achalandage. Si on accepte les opinions exprimées, par lord Atkinson, par exemple, il semblerait que l'intention d'aboutir à un tel résultat devrait être exprimé clairement.

A mon avis, ce n'est pas une pratique heureuse d'utiliser une requête de ce genre pour régler des points de droit discutés ou incertains. Il vaut mieux laisser la solution de telles questions au juge à qui tous les faits seront soumis à l'audience.

Il se peut, lorsque tous les faits seront présentés à l'audience, que la Cour décide que les demandeurs n'ont pas établi le bien-fondé de leur réclamation, mais sur la foi des preuves sur lesquelles je dois statuer sur cette requête, je ne peux pas dire que la déclaration ne révèle pas une cause raisonnable d'action.

La requête visant une ordonnance de radiation de la déclaration est rejetée. L'ordonnance subsidiaire est accordée. Toute défense devra être dépo-

within seven days following delivery of this order to the defendant's solicitor or counsel.

sée dans les sept jours suivant la signification de cette ordonnance à l'avocat ou au procureur de la défenderesse.

Costs of this motion to the plaintiffs in any event of the cause.

^a Les demandeurs ont droit aux dépens de cette requête, quelle que soit l'issue de la cause.