

T-358-75

T-358-75

Manitoba Fisheries Limited and Harry Gordon Marder and Sophia Marder (Plaintiff)**Manitoba Fisheries Limited et Harry Gordon Marder et Sophia Marder (Demanderesse)**

v.

a c.

The Queen (Defendant)**La Reine (Défenderesse)**

Trial Division, Collier J.—Winnipeg, November 8, 9 and 10; Vancouver, December 22, 1976.

Division de première instance, le juge Collier—Winnipeg, les 8, 9 et 10 novembre; Vancouver, le 22 décembre 1976.

Action for declaratory judgment that plaintiff entitled to compensation for property taken and to fair market value of business acquired by Crown — Acquisition of goodwill rendering plant and equipment valueless — Whether legislation intended to deprive plaintiff of goodwill and business — Offers of compensation refused — Whether deprivation of property unlawful under Canadian Bill of Rights — Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C. 1970, c. F-13, ss. 21, 23 and 25 — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, paras. 1(a) and 2(e).

Action en jugement déclaratoire réclamant que la demanderesse ait droit à une indemnité pour le bien dont elle a été dépossédée et à la juste valeur marchande de l'entreprise acquise par la Couronne — Acquisition de l'achalandage qui rend les installations et l'équipement sans valeur — La Loi a-t-elle pour objet de priver la demanderesse de son achalandage et de son entreprise? — Refus des offres d'indemnité — La privation des biens est-elle illégale aux termes de la Déclaration canadienne des droits? — Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, S.R.C. 1970, c. F-13, art. 21, 23 et 25 — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44, par. 1a) et 2e).

Plaintiff company seeks a declaration that it is entitled to compensation for the loss of its business and goodwill, which were acquired by the defendant under the *Freshwater Fish Marketing Act*. It alleges that as a result of losing its goodwill and business, the assets of the business were rendered valueless. Even if the legislation provides for licensing, or regulations permit individuals to carry on their business, no such licences have been issued or regulations made, with the result that its business has effectively been taken away and this in a manner that contravenes the *Canadian Bill of Rights*.

La compagnie demanderesse réclame une déclaration établissant qu'elle a droit à une indemnité pour la perte de son entreprise et de son achalandage, que la défenderesse a acquis en vertu de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*. Il soutient que le fait d'avoir perdu son achalandage et son entreprise a rendu ses avoirs sans valeur. Même si la loi prévoit l'octroi de licences ou que des règlements permettent à des particuliers de poursuivre leurs activités, il n'y a eu en l'espèce ni licence ni règlement, en sorte qu'elle a été effectivement dépossédée de son entreprise d'une manière qui contrevient à la *Déclaration canadienne des droits*.

Held, the action is dismissed. Although the plaintiff company lost its business and goodwill, this was not the intention of the legislation. Paragraph 25(2)(c) of the Act envisages the compensation of persons whose plant or equipment are made redundant, which suggests that there is no intent to acquire such physical assets and that "due process" has been provided for in accordance with the requirements of the *Canadian Bill of Rights*. An agreement between the Government of Canada and the Government of Manitoba was entered into pursuant to section 25 in which the Province undertook to make arrangements for compensation and compensation was twice offered to the plaintiff and was refused.

Arrêt: l'action est rejetée. Bien que la compagnie demanderesse ait perdu son entreprise et son achalandage, ce n'est pas là l'intention de la loi. Son alinéa 25(2)c) envisage le paiement d'une indemnité aux personnes dont les installations ou l'équipement sont devenus superflus, ce qui laisse à penser qu'il n'y a pas eu l'intention d'acquérir ces biens matériels et que «d'application régulière» a eu lieu conformément aux exigences de la *Déclaration canadienne des droits*. Un accord entre le gouvernement du Canada et celui du Manitoba est intervenu en vertu de l'article 25, aux termes duquel la Province s'est engagée à verser une indemnité. Elle a fait deux offres à ce titre, que les demandeurs ont refusées.

Ulster Transport Authority v. James Brown and Sons Ltd. [1953] N.I. 79; *Belfast Corporation v. O.D. Cars Ltd.* [1960] A.C. 490 and *MacAlpine v. Turk* (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 499, applied.

Arrêts appliqués: *Ulster Transport Authority c. James Brown and Sons Ltd.* [1953] N.I. 79; *Belfast Corporation c. O.D. Cars Ltd.* [1960] A.C. 490 et *MacAlpine c. Turk* (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 499.

ACTION.

i ACTION.

COUNSEL:

AVOCATS:

K. M. Arenson, D'Arcy C. H. McCaffrey, Q.C., and J. S. Lamont for plaintiff.

K. M. Arenson, D'Arcy C. H. McCaffrey, c.r., et J. S. Lamont pour la demanderesse.

L. P. Chambers and S. M. Lyman for defendant.

L. P. Chambers et S. M. Lyman pour la défenderesse.

SOLICITORS:

Arenson & Company, Winnipeg, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: The plaintiff company seeks a declaration that it is entitled to compensation for property taken.¹ It alleges its business and goodwill were statutorily acquired by the defendant by reason of the *Freshwater Fish Marketing Act*². A further declaration is sought that the

... Plaintiff is entitled to the fair market value of the said business as a going concern as at the 1st day of May 1969. . . . ^d

Most of the relevant and salient facts were admitted or agreed.

In 1920 at Oak Point, Manitoba, one Bercovitch started a freshwater fish business. In 1926 or 1927 he incorporated the plaintiff company (under a different name) and moved the headquarters of the operation to Winnipeg. Bercovitch died in 1948. The business passed to his widow and former employees. The witness Marder married the widow in 1951. Shortly after, the operation of the plaintiff occupied him full-time. His sister, his brother and his wife all worked in the business until May 1969. ^e

The company, from its early days and at the relevant period here, bought fish from fishermen at various lakes in Manitoba. Those fishermen, the initial producers (if I can use that term), were not employees. But, over the years, the plaintiff and other similar fish marketers, in order to obtain their production, financed them. The fish were ^f

¹ There are pending other actions where other companies which had carried on freshwater fish businesses in Manitoba are plaintiffs claiming similar relief against the defendant:

Main Fisheries Ltd. v. The Queen (T-1417-75); *Canadian Fish Producers Ltd. v. The Queen* (T-1419-75); *Bodner Fish Distributors Ltd. v. The Queen* (T-1420-75); and *Keystone Fisheries Ltd. v. The Queen* (T-1731-75).

² R.S.C. 1970, c. F-13. I shall, in these reasons, refer to the Act as "the Act", "the statute", or "the legislation". It was enacted February 27, 1969.

PROCUREURS:

Arenson & Company, Winnipeg, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse. ^a

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

LE JUGE COLLIER: La compagnie demanderesse réclame une déclaration en vue d'établir qu'elle a droit à une indemnité pour le bien dont elle a été dépossédée¹. Elle allègue également que la défenderesse a acquis son entreprise et son achalandage au titre de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*². Elle réclame aussi une autre déclaration établissant que: ^b

[TRADUCTION] ... La demanderesse a droit à la juste valeur marchande de ladite entreprise qui, au 1^{er} mai 1969, était une entreprise en marche. . . . ^c

La plupart des faits saillants et pertinents n'ont pas été contestés.

En 1920, à Oak Point (Manitoba), un certain Bercovitch a fondé une entreprise de poisson d'eau douce. En 1926 ou 1927, il a constitué la compagnie demanderesse (sous une autre raison sociale) et a transféré son siège social à Winnipeg. Bercovitch est décédé en 1948. L'entreprise est revenue à sa veuve et à ses anciens employés. En 1951, le témoin Marder a épousé la veuve. Peu après, ladite exploitation l'a occupé à plein temps. Sa sœur, son frère et sa femme y ont tous travaillé jusqu'en mai 1969. ^d

La compagnie, de ses débuts à la période qui nous intéresse ici, a acheté du poisson aux pêcheurs de divers lacs du Manitoba. Ces pêcheurs, les premiers producteurs (si on peut employer ce terme) n'étaient pas des employés. Mais, au cours des années, la demanderesse et les autres entreprises du secteur les ont financés afin ^e

¹ Il y a d'autres actions pendantes avec d'autres compagnies qui s'occupaient également du poisson d'eau douce au Manitoba. Elles apparaissent en tant que demanderesse et réclament contre la défenderesse un redressement analogue:

Main Fisheries Ltd. c. La Reine (T-1417-75); *Canadian Fish Producers Ltd. c. La Reine* (T-1419-75); *Bodner Fish Distributors Ltd. c. La Reine* (T-1420-75); et *Keystone Fisheries Ltd. c. La Reine* (T-1731-75).

² S.R.C. 1970, c. F-13. Dans ces motifs, je la désignerai par «la loi» ou «la Loi». Elle a été adoptée le 27 février 1969. ^f

then processed in various ways and sold. The largest volume (approximately 85 to 90%) was sold to customers in the United States. The fresh-water fish marketing business was a very competitive one, particularly in the United States. I am satisfied, from the evidence of Mr. Marder, Mr. Lazarenko and Mr. Page, that the plaintiff company and others like it had, even in that highly competitive field, over the years, built up individual clienteles. Bercovitch and his company enjoyed a good reputation. That reputation, on the evidence, continued after Marder assumed command. The plaintiff, for understandable financial reasons, had from 1963 to 1969, cut back, somewhat, its operations. Nevertheless, it still retained a competitive position and individual custom of its own.

The defendant contended that, on the evidence, the plaintiff company, as of May 1, 1969, had (in fact or in law) no "goodwill". Its financial returns for the fiscal years ending March 31, 1964 to March 31, 1969, from an accounting valuation point of view, it was argued, indicated there was no measurable economic goodwill in the company; even if the defendant had, in law, "taken" the plaintiff's business, there was, on the facts, no compensable goodwill; therefore the plaintiff had no cause of action.

I do not accept the contention that the plaintiff had, as of May 1, 1969, no goodwill. The Crown relied primarily on the evidence of Mr. Shields, a chartered accountant. He had examined the plaintiff's financial statements from 1964 to 1969. He was requested by the defendant to calculate, from an accountant's point of view, the "measurable" amount, if any, "... of goodwill which had an economic value to Manitoba Fisheries Ltd. immediately prior to ... May 1969." He said:

... goodwill in a business enterprise is ignored in an *accounting sense* except when it [the enterprise] is purchased and the amount determined at a particular point in time. [My italics.]

Measurable goodwill arises where a prospective purchaser pays more for the net assets of an enterprise than the fair value of the underlying assets.

d'obtenir leurs prises qu'ils transformaient ensuite de plusieurs façons et vendaient surtout (environ 85 à 90 p. 100) à des clients américains. La commercialisation du poisson d'eau douce était très compétitive, en particulier aux États-Unis. Je suis convaincu, d'après les dépositions de MM. Marder, Lazarenko et Page, que la compagnie demanderesse et ses concurrents possédaient leur propre clientèle. Bercovitch et son entreprise jouissaient d'une bonne réputation qui, d'après la preuve, a persisté lorsque Marder a assumé la direction. De 1963 à 1969, la demanderesse, pour des raisons financières compréhensibles, avait quelque peu réduit ses opérations; néanmoins, elle occupait toujours une place compétitive et avait sa propre clientèle.

La défenderesse a prétendu qu'il ressort de la preuve qu'au 1^{er} mai 1969, la compagnie demanderesse n'avait (en fait ni en droit) aucun «achalandage». Ses déclarations de revenu pour les années d'imposition prenant fin le 31 mars de chacune des années 1964 à 1969, du point de vue comptable, indiquent qu'elle n'avait aucun achalandage économique mesurable. En admettant même qu'en droit, la défenderesse avait «pris» l'entreprise de la demanderesse, il n'existait en fait aucun achalandage indemnisable; la demanderesse n'avait donc aucune cause d'action.

Je n'accepte pas la prétention selon laquelle, au 1^{er} mai 1969, la demanderesse n'avait pas d'achalandage. La Couronne s'est principalement fondée sur la déposition de l'expert comptable Shields qui a examiné les états financiers de la compagnie demanderesse de 1964 à 1969. La défenderesse l'a prié de calculer, du point de vue comptable, le montant «mesurable» (s'il y avait lieu) [TRADUCTION] «... de l'achalandage, qui avait une valeur économique pour Manitoba Fisheries Ltd., immédiatement avant mai 1969.» Il s'est exprimé en ces termes:

[TRADUCTION] ... *du point de vue comptable*, il n'est pas tenu compte de l'achalandage d'une entreprise commerciale, sauf lorsqu'on l'achète (l'entreprise) et qu'on détermine le montant à un moment donné. [C'est moi qui souligne.]

L'achalandage devient mesurable lorsqu'un acheteur éventuel paie plus pour l'actif net d'une entreprise que pour la valeur marchande des actifs intrinsèques.

He went on to illustrate and apply an accepted accounting mathematical formula, postulating a hypothetical sale. He concluded there was no measurable goodwill.

In cross-examination however, he agreed that businessmen purchasers do not necessarily use an accountancy technique. He candidly agreed that a practical businessman, with market experience, might well have concluded there was, in fact, goodwill in a business sense and pay for it, though an accountant, using his techniques, might advise there was, mathematically, no goodwill, or even negative goodwill.

The defendant, on this aspect of the case, relied as well on a number of court decisions dealing with the meaning of goodwill and how, in individual cases, it may be calculated³. The cases cited arose under the *Income Tax Act*. They were essentially concerned with how "goodwill" should be treated, in the particular circumstances, for tax purposes.

Goodwill, in my view, must be here looked at in the commercial sense. That includes the approach of the practical businessman and not merely the mathematical dollar-and-cent approach of the chartered accountant. I rely on the following comments of Lord MacDermott L.C.J. in *Ulster Transport Authority v. James Brown and Sons Ltd.*⁴:

"Goodwill" is a word sometimes used to indicate a ready formed connection of customers whose custom is of value because it is likely to continue. But in its commercial sense the word may connote much more than this. It is, as Lord Macnaghten observed in *Inland Revenue Commissioners v. Muller & Co.'s Margarine Ltd.* [1901] A.C. 217, 224, "the attractive force which brings in custom," and it may reside, not only in trade connections, but in many other quarters, such as particular premises, long experience in some specialised sphere, or the good repute associated with a name or mark. It is something generated by effort that adds to the value of the business.

³ *Losey v. M.N.R.* 57 DTC 1097; *Dominion Dairies Ltd. v. M.N.R.* [1966] Ex.C.R. 397; *Butler v. M.N.R.* [1967] 1 Ex.C.R. 425; *Herb Payne Transport Ltd. v. M.N.R.* [1964] Ex.C.R. 1. The classical cases on the subject of goodwill are reviewed in *MacAlpine v. Turk* (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 499 par McPherson C.J.M. at pp. 502-503.

⁴ [1953] N.I. 79 at 109-110.

Il continue ensuite en appliquant, avec exemples à l'appui, une formule mathématique comptable, dont l'emploi est admis, et qui pose en postulat une vente hypothétique. Il conclut qu'il n'y avait pas d'achalandage mesurable.

Toutefois, au cours d'un contre-interrogatoire, il a admis que dans le monde des affaires, les acquéreurs n'utilisent pas nécessairement une technique comptable. Il a déclaré franchement qu'un homme d'affaires, ayant l'expérience de la commercialisation, aurait fort bien pu conclure qu'il existait un achalandage, au sens commercial du terme, et payer pour, alors qu'un comptable, en utilisant ses techniques, aurait pu démontrer que, mathématiquement, il n'y avait pas d'achalandage ou même que l'achalandage était négatif.

Pour cet aspect de l'affaire, la défenderesse s'est fondée aussi sur un certain nombre de décisions judiciaires relatives au sens d'achalandage et à la manière de le calculer³, dans les cas particuliers. Les affaires invoquées se rattachent à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elles portent essentiellement sur la manière de traiter dans ce contexte «l'achalandage» aux fins d'imposition.

A mon avis, il faut considérer l'achalandage dans son sens commercial. Cela comprend la méthode employée par les hommes d'affaires et non pas simplement la méthode mathématique du cent et du dollar, qui est celle de l'expert-comptable. Je me fonde sur les commentaires suivants formulés par le lord juge en chef MacDermott dans *Ulster Transport Authority c. James Brown and Sons Ltd.*⁴:

[TRADUCTION] «Achalandage» est un terme utilisé parfois pour désigner une clientèle toute prête, dont la valeur réside dans ses fortes chances de continuité. Mais, dans son sens commercial, le terme peut signifier beaucoup plus que cela. Comme le fait observer lord Macnaghten, dans *Inland Revenue Commissioners c. Muller & Co.'s Margarine Ltd.* [1901] A.C. 217, 224, il est «la force attractive qui amène la clientèle» et peut consister non seulement en contacts commerciaux mais aussi en bien d'autres choses telles que: des locaux particuliers, une longue expérience dans une sphère spécialisée ou une bonne réputation en liaison avec un nom commercial ou une marque

³ *Losey c. M.R.N.* 57 DTC 1097; *Dominion Dairies Ltd. c. M.R.N.* [1966] R.C.É. 397; *Butler c. M.R.N.* [1967] 1 R.C.É. 425; *Herb Payne Transport Ltd. c. M.R.N.* [1964] R.C.É. 1. Les jugements classiques relatifs à l'achalandage sont examinés dans *MacAlpine c. Turk* (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 499 par le juge en chef du Manitoba McPherson, aux pp. 502 et 503.

⁴ [1953] N.I. 79, aux pp. 109 et 110.

When the make-up of a well-established, profitable enterprise providing a special service (such as the respondents' furniture removing service) is examined I think it well-nigh impossible to disentangle the business that has been built up from its goodwill or to give the latter a single or precise meaning. I therefore approach the question under consideration on the basis that here the relevant loss is really a loss of goodwill in the commercial sense and as described by Lord Macnaghten in *Muller & Co.'s* case.

The evidence satisfies me there was goodwill, in the legal and business sense, attaching to the plaintiff's operation. The economic or pecuniary value, for purposes of damages or compensation, may ultimately be small. The parties, in this case, stipulated the amount of compensation would be agreed on by the parties or, failing accord, determined by a judge of this Court. On that basis, the plaintiff did not call any evidence to calculate or establish a dollar-and-cent value.

I turn now to the alleged "taking" by the defendant of the plaintiff's business.

Sometime prior to 1969, an inquiry into the freshwater fish business in certain of the provinces and territories had been carried out. A report (referred to as the McIvor report) was released in 1964-65. The report is not in evidence. I do not, therefore, know what, if any, the precise problems were in the freshwater fishing industry in Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and the Northwest Territories. Nor do I know what the recommendations were. In any event, at the request⁵ of the four provinces and territories mentioned, the *Freshwater Fish Marketing Act*, earlier referred to, was passed.

The plaintiff asserts the legal and practical effect of this legislation, and the manner in which the powers conferred in the Act have been carried out or withheld, was to take from the plaintiff its goodwill and invest it in a government corporation without payment of compensation. It is further asserted the tangible assets, because the goodwill was taken, were rendered commercially valueless; again no compensation has been paid.

⁵ See Ex. 18.

de commerce. Il est en quelque sorte forgé par l'effort qui ajoute à la valeur de l'entreprise. Quand j'examine les réalisations d'une entreprise bien établie, rentable, qui fournit un service spécial (tel que le service de déménagement de meubles fournis par l'intimée), j'estime qu'il est presque impossible de distinguer entre l'entreprise qui a été mise sur pied et son achalandage ou de donner à ce dernier un sens isolé et précis. J'aborde donc la question en me fondant sur le fait que la perte ici est vraiment une perte d'achalandage, dans le sens commercial du terme, tel que lord Macnaghten l'a défini dans l'affaire *Muller & Co.*

D'après la preuve, je suis convaincu que l'entreprise de la demanderesse comportait un achalandage, au sens commercial et juridique du terme. Il se peut que la valeur économique ou pécuniaire, aux fins de dommages-intérêts ou d'indemnité, en définitive soit faible. En l'espèce, les parties ont convenu que le montant de l'indemnité serait fixé par accord mutuel et, au cas où elles n'y parviendraient pas, par un juge de cette cour. La demanderesse n'a donc appelé aucun témoin pour calculer une valeur au dollar et au cent.

Je passe maintenant à la prétendue «mainmise» de la défenderesse sur l'entreprise de la demanderesse.

Un peu avant 1969, dans quelques provinces et territoires, il a été procédé à une enquête sur le secteur du poisson d'eau douce. Un rapport (désigné comme le rapport McIvor) a été publié en 1964-65. Il ne fait pas partie de la preuve. Je ne sais donc pas quels étaient les problèmes (s'il y en avait) afférents à l'industrie de la pêche en eau douce en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et dans les territoires du Nord-Ouest. Je ne sais pas non plus quelles ont été les recommandations du rapport. En tous cas, à la demande⁵ des quatre provinces et des territoires mentionnés, le Parlement a adopté la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, dont j'ai déjà parlé.

La demanderesse prétend que ladite loi et la manière dont les pouvoirs qu'elle confère ont été exécutés ou détenus, ont eu pour effet pratique et juridique de lui prendre son achalandage et de l'investir dans un Office de l'État, sans aucune indemnisation. Elle prétend aussi que les actifs corporels, par suite de la mainmise sur l'achalandage, ont perdu commercialement toute leur valeur. Là encore, aucune indemnité n'a été payée.

⁵ Voir la pièce 18.

The plaintiff concedes that in order to found its claim for compensation it must establish a statutory right⁶. Reliance, however, is placed on the principles stated by Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel, Ltd.*⁷:

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.

and by Wilson J.A. of the British Columbia Court of Appeal in *B.C. Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*⁸:

But I do cite these general statements from *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 11th ed., pp. 275-7:

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

Lord Radcliffe in *Belfast Corporation v. O.D. Cars Ltd.*⁹ set out the approach to be adopted in

⁶ *Sisters of Charity of Rockingham v. The King* [1922] 2 A.C. 315 at 322 (P.C.); *The King v. Thomas Lawson & Sons Ltd.* [1948] Ex.C.R. 44 at 57.

⁷ [1920] A.C. 508 at 542.

⁸ (1962) 34 D.L.R. (2d) 25 at page 44.

⁹ [1960] A.C. 490 at 523 (H.L.(N.I.)). In the summary of argument on behalf of the respondent, reported at p. 509, the following appears:

Parliament will not be presumed to intend to take away property without compensation. This will influence the courts in their interpretation of Acts of Parliament to the point that they will refuse to credit the legislature with such an intention unless the words used are clear and unassailable; though if Parliament expresses such an intention clearly, the courts must, of course, give effect to it.

That seems to me to be a succinct summary of the authorities.

La demanderesse reconnaît que pour fonder sa demande d'indemnité, il lui faut établir un droit reconnu par la loi⁶. Toutefois, elle s'appuie sur les principes énoncés par lord Atkinson dans l'arrêt *Le a procureur général c. De Keyser's Royal Hotel, Ltd.*⁷:

[TRADUCTION] Pour interpréter les lois, la règle est la suivante: sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens b sans indemnisation.

et par le juge d'appel Wilson, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *B.C. Power Corp. Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*⁸:

[TRADUCTION] Mais je cite les commentaires suivants empruntés à l'ouvrage de Maxwell, intitulé *Interpretation of Statutes*, 11 éd., p. 275 à 277:

Les lois qui empiètent sur les droits du citoyen en ce qui concerne sa personne ou ses biens, doivent également 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'immisant dans les droits des citoyens ou y portant atteinte sans indemnité, à moins qu'on ne soit obligé de l'interpréter ainsi.

Lord Radcliffe, dans *Belfast Corporation c. O.D. Cars Ltd.*⁹ conseille en guise de méthode

⁶ *Sisters of Charity of Rockingham c. Le Roi* [1922] 2 A.C. 315, à la p. 322 (C.P.); *Le Roi c. Thomas Lawson & Sons Ltd.* [1948] R.C.É. 44, à la p. 57.

⁷ [1920] A.C. 508, à la p. 542.

⁸ (1962) 34 D.L.R. (2e) 25, à la p. 44.

⁹ [1960] A.C. 490, à la p. 523 (H.L.(N.I.)). Dans le résumé des arguments présentés au nom de l'intimé, rapporté à la page 509, on trouve ce qui suit:

[TRADUCTION] Il ne faut pas présumer que le Parlement a l'intention de s'approprier des biens sans indemnisation. Si on s'en tient à cette position, elle influencera les cours lorsqu'elles seront appelées à interpréter les lois du Parlement, au point qu'elles refuseront d'attribuer au législateur une pareille intention, à moins que les termes employés soient clairs et irréfutables. Mais si le Parlement s'exprime clairement à ce sujet, les cours devront bien entendu se conformer à sa volonté.

Ces commentaires me paraissent résumer de façon succincte la jurisprudence.

considering whether a particular piece of legislation contemplates a "taking without compensation":

On the one hand, there would be the general principle, accepted by the legislature and scrupulously defended by the courts, that the title to property or the enjoyment of its possession was not to be compulsorily acquired from a subject unless full compensation was afforded in its place. Acquisition of title or possession was "taking." Aspects of this principle are found in the rules of statutory interpretation devised by the courts, which required the presence of the most explicit words before an acquisition could be held to be sanctioned by an Act of Parliament without full compensation being provided, or imported an intention to give compensation and machinery for assessing it into any Act of Parliament that did not positively exclude it. This vigilance to see that the subject's rights to property were protected, so far as was consistent with the requirements of expropriation of what was previously enjoyed in specie, was regarded as an important guarantee of individual liberty. It would be a mistake to look on it as representing any conflict between the legislature and the courts. The principle was, generally speaking, common to both.

In the present case it seems to me there are two questions to determine, and in the following order:

(1) Was the intention and effect of the legislation to "take" the business and goodwill of the plaintiff and of others like it?

(2) If so, was there a clear legislative intent to take without compensation?

It is necessary to consider the Act in some detail. At the outset it established a corporation, the Freshwater Fish Marketing Corporation, having a board of directors¹⁰. There is one director for each participating province, plus four others¹¹. The Corporation is an agent of Her Majesty in right of Canada (the federal Crown). Any property acquired by the Corporation becomes the property of the federal Crown. The Corporation was established

... for the purpose of marketing and trading in fish, fish products and fish by-products in and out of Canada. ...

For that purpose it was given certain other statutory powers.¹²

¹⁰ See s. 3.

¹¹ For "participating province" see s. 2 and s. 25.

¹² See paras. 7(a) to (i). An advisory Committee advises the Corporation (s. 18 and s. 19).

d'examiner si un texte de loi envisage une «mainmise sans indemnisation»:

[TRADUCTION] D'une part, il y aurait le principe général adopté par le législateur et scrupuleusement défendu par les cours, à savoir qu'une personne ne doit pas être dépossédée d'un titre de propriété ou de la jouissance d'un bien sans indemnisation complète. L'acquisition du titre ou de la jouissance constitue une «mainmise». Les divers aspects de ce principe figurent dans les règles établies par les cours, qui exigent la présence des mots les plus explicites pour qu'une acquisition puisse être sanctionnée par une loi du Parlement sans une complète indemnisation, ou pour introduire l'intention d'indemniser et les moyens de calculer l'indemnité dans une loi du Parlement qui ne l'exclut pas positivement. Cette vigilance exercée sur la protection des droits du citoyen, dans la mesure où elle est compatible avec les exigences de l'expropriation des biens dont celui-ci jouissait précédemment en numéraire, a été considérée comme une garantie importante de la liberté individuelle. Ce serait une erreur d'y voir un conflit entre le législateur et les cours. En règle générale, le principe est commun aux deux.

d

En l'espèce, je pense qu'il y a deux questions à trancher, dans l'ordre suivant:

(1) La loi comportait-elle l'intention de «prendre» l'entreprise et l'achalandage de la demanderesse et de ses concurrents?

(2) Et, dans l'affirmative, envisageait-elle de le faire sans indemnisation?

Il me faut entrer dans les détails de ladite loi. Au début, elle crée un Office de commercialisation du poisson d'eau douce, qui comporte un conseil d'administration¹⁰. Il y a un administrateur pour chaque province participante et quatre autres administrateurs¹¹. L'Office est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada (la Couronne fédérale). Tout bien qu'il acquiert devient la propriété de la Couronne fédérale. Il a été créé

... aux fins de commercialiser, de vendre et d'acheter du poisson, des produits et des sous-produits du poisson, à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. ...

A ces fins, il a reçu d'autres pouvoirs statutaires¹².

¹⁰ Voir l'article 3.

¹¹ Pour «province participante», voir les articles 2 et 25.

¹² Voir les alinéas 7(a) à (i). Un Comité consultatif conseille l'Office (articles 18 et 19).

I turn to Part III of the legislation. By section 23 the Corporation:

... has the exclusive right to market and trade in fish in interprovincial and export trade and shall exercise that right, either by itself or by its agents, with the object of

- (a) marketing fish in an orderly manner;
- (b) increasing returns to fishermen; and
- (c) promoting international markets for, and increasing interprovincial and export trade in, fish.

The exclusive right is confined to species of fish (set out in a Schedule) fished for commercial purposes in a participating province.¹³

Section 21(1) provides:

21. (1) Except in accordance with the terms and conditions set forth in any licence that may be issued by the Corporation in that behalf, no person other than the Corporation or an agent of the Corporation shall

- (a) export fish from Canada;
- (b) send, convey or carry fish from a participating province to another participating province or to any other province;
- (c) in a participating province, receive fish for conveyance or carriage to a destination outside the province; or
- (d) sell or buy, or agree to sell or buy fish situated in a participating province for delivery in another participating province or any other province, or outside Canada.

My last reference is to section 25. It authorizes Canada to enter into agreements with Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario or the Northwest Territories¹⁴ providing for, *inter alia*:

25. (2) ...

(c) the undertaking by the province of arrangements for the payment, to the owner of any plant or equipment used in storing, processing or otherwise preparing fish for market, of compensation for any such plant or equipment that will or may be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation under this Part; ...

After consideration of the whole statute, I have concluded the legislation does not purport to take any property from anyone in the participating provinces, with or without compensation.

¹³ See s. 20.

¹⁴ Section 22 of the Act permits Canada, by regulation, to exempt from the provisions of Part III any area or region in a participating province, or any transaction, person, or class of transactions or persons.

Je passe maintenant à la Partie III de la Loi. En vertu de l'article 23, l'Office

... a le droit exclusif de procéder à la commercialisation, à l'achat et à la vente du poisson dans le commerce interprovincial et le commerce d'exportation; il exerce ce droit, soit par lui-même, soit par ses mandataires, en vue de

- a) commercialiser le poisson d'une façon ordonnée;
- b) augmenter le revenu des pêcheurs; et
- c) ouvrir les marchés internationaux au poisson et accroître le commerce interprovincial et le commerce d'exportation du poisson.

Le droit exclusif se limite aux espèces (dont la liste figure dans une annexe) pêchées à des fins commerciales dans une province participante.¹³

L'article 21(1) est rédigé dans les termes suivants:

21. (1) Sauf en conformité des modalités indiquées dans toute licence qui peut être délivrée par l'Office à cette fin, aucune personne autre que l'Office ou un mandataire de l'Office ne doit

- a) exporter du poisson hors du Canada;
- b) envoyer, transporter du poisson d'une province participante à une autre province participante ou à toute autre province;
- c) dans une province participante, recevoir du poisson pour le transporter hors de la province; ou
- d) vendre ou acheter, ou convenir de vendre ou d'acheter du poisson se trouvant dans une province participante pour le livrer dans une autre province, participante ou non, ou hors du Canada.

Je me réfère en dernier à l'article 25. Il autorise le Canada à conclure avec l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et les territoires du Nord-Ouest¹⁴, des accords prévoyant, entre autres:

25. (2) ...

c) la conclusion d'ententes par la province en vue du paiement d'une indemnité au propriétaire d'un établissement ou de matériel servant à l'emménagement, 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 présente Partie autorise l'Office à exercer; ...

Après avoir examiné l'ensemble de la loi, j'en conclus qu'elle n'a pas pour objet de prendre, dans les provinces participantes, les biens d'une personne avec ou sans indemnisation.

¹³ Voir l'article 20.

¹⁴ L'article 22 de la Loi autorise le Canada, par règlement, à exempter des dispositions de la Partie III toute zone ou région dans une province participante ou toute opération, toute personne ou toute catégorie d'opérations ou de personnes.

As I see it, the intent or purpose was to set up a corporation for the purpose of marketing or trading in fish, with the object of orderly marketing, increasing returns to fishermen, and promoting markets and trade. To accomplish those objects, the Corporation was given exclusive rights. Licences can, however, be issued to others allowing them to participate in the export of, and interprovincial marketing and trading in, freshwater fish.

In my view, any person or company in a business such as that carried on by the plaintiff could continue in the business, provided a licence was obtained from the Corporation, or if the federal government, by regulation, excluded them from the application of Part III of the statute. The legislation envisages the granting of licences to exporters and others. It is silent as to the circumstances under which a particular person might be issued a licence. It is true the licence-granting power is permissive, or discretionary. Nevertheless, it seems to me, when one examines the whole scheme of the Act, there was no intention to take or confiscate, for the Crown, any property. If that is so, then the second question I have posed does not arise.

The plaintiff contends, however, that one must look beyond the black letter words of the legislation. If the Corporation refuses to issue any licences and the federal Crown refuses to exempt any persons from the application of Part III, then the practical result is the taking or confiscating of the business of all private freshwater fish exporters and dealers. The plaintiff says one cannot close one's eyes to what actually happened. The Corporation went into business on May 1, 1969. Part III, with the prohibitions set out in section 21 (subject to the granting of licences), came into effect at the same time. No licences have ever been issued by the Corporation. No persons have been exempted from the application of Part III¹⁵.

The Corporation, from the outset, because there was no other source of supply, obtained the trade of the United States customers of the plaintiff and its Manitoba competitors. Mr. Brooker, the sales manager of the Corporation, frankly conceded that

¹⁵ In some manner, only a portion of western Ontario is subject to Part III of the legislation.

A mon avis; le législateur a voulu, aux fins de commercialisation du poisson, créer un Office chargé de le commercialiser méthodiquement, d'augmenter les recettes des pêcheurs et de promouvoir les marchés et le commerce. Pour remplir ces objectifs, il a reçu des droits exclusifs. Toutefois, il peut délivrer des licences qui permettent à leurs titulaires de participer à l'exportation et à la commercialisation interprovinciale du poisson d'eau douce.

J'estime donc que toutes personnes ou entreprises du secteur auquel la demanderesse appartient, peuvent poursuivre leurs affaires pourvu que l'Office leur délivre une licence ou que le gouvernement fédéral les exempte par règlement de l'application de la Partie III. La loi envisage d'octroyer des licences aux exportateurs et autres personnes, mais elle reste muette sur les modalités de cet octroi à un particulier. Il est vrai que le pouvoir d'octroyer une licence est facultatif ou discrétionnaire. Néanmoins, lorsque j'examine l'esprit général de la Loi, je n'y trouve aucune intention de prendre ou de confisquer des biens au profit de la Couronne. Si j'ai raison, alors la seconde question que j'ai soulevée, ne se pose plus.

Toutefois, la demanderesse prétend qu'il faut lire entre les lignes de la loi. Lorsque l'Office refuse de délivrer des licences et la Couronne fédérale d'exempter les personnes de l'application de la Partie III, on aboutit pratiquement à la mainmise ou à la confiscation des entreprises de tous les exportateurs et commerçants dans le secteur du poisson d'eau douce. Il faut voir les choses telles qu'elles sont. L'Office fonctionne depuis le 1^{er} mai 1969 et la Partie III de la Loi avec les interdictions énoncées dans l'article 21 (sous réserve de l'octroi des licences) est entrée en vigueur à la même date. Or, l'Office n'a jamais délivré de licence et le gouvernement fédéral n'a exempté personne de l'application de la Partie III¹⁵.

Dès ses débuts, l'Office, parce qu'il n'y avait pas d'autre source de fourniture, a obtenu la clientèle américaine de la demanderesse et de ses concurrents du Manitoba. Brooker, son directeur des ventes, l'a franchement admis. Il est indéniable

¹⁵ Seule une partie de l'Ouest de l'Ontario est assujettie à la Partie III de la Loi.

to be the case. It is quite true the Corporation did not purchase from the plaintiff and its competitors any property, customers' lists or any other kind of tangible, intangible or commercial rights. Because all competition was effectively prohibited, the specialty buyers in the United States looked to, after May 1, 1969, only one producer, one exporter, and one seller.

The plaintiff urges that the natural consequence of this legislation and the exercise of the Corporation's power has been to divert to the federal Crown the business (or a substantial part of it) which the plaintiff and others are no longer allowed to transact.

*Ulster Transport Authority v. James Brown and Sons Ltd.*¹⁶ is relied upon as a strikingly relevant authority. Northern Ireland had a constitutional guarantee prohibiting Parliament from making "... a law so as either directly or indirectly to ... take any property without compensation." By legislation enacted in 1935 there was a general transfer, to a public authority, of various private road transport undertakings. The statute provided for payment of compensation to the former owners. They, in turn, were forbidden to compete with the board. An exception was made in the case of persons carrying on the business of moving and storing furniture. The respondent James Brown and Sons Ltd. had been in that business since 1898. The legislation was, in 1948, carried further. It transferred all the assets and powers of the former road transport board to the Ulster Transport Authority (the appellant). At the same time the exemption, which had allowed the respondent and others to operate in competition with the board in respect of furniture moving, was effectively repealed. The Authority, as with the previous board, could, however, consent (with the approval of the ministry) to the use of motor vehicles on public highways for the moving of furniture. No consent, of course, was given to the respondent. The respondent challenged the legislation as violating the constitutional guarantee of "taking property without compensation."

¹⁶ [1953] N.I. 79.

que l'Office n'a pas acheté leurs biens, leurs listes de clients ni leurs autres droits corporels, incorporels et commerciaux. Toute concurrence étant en fait interdite, les acheteurs contractuels des États-Unis n'ont plus eu en vue, après le 1^{er} mai 1969, qu'un seul producteur, un seul exportateur et un seul vendeur.

b

La demanderesse fait valoir que ladite loi et les pouvoirs qu'elle confère à l'Office ont eu pour conséquence naturelle de détourner au profit de la Couronne fédérale, les affaires (ou une partie importante d'entre elles) qu'elle et leurs concurrents ne sont plus autorisés à transiger.

*Ulster Transport Authority c. James Brown and Sons Ltd.*¹⁶ est invoquée comme une affaire particulièrement frappante qui fait jurisprudence. L'Irlande du Nord avait une garantie constitutionnelle interdisant au Parlement de passer [TRADUCTION] «... une loi qui ait pour effet direct ou indirect de ... prendre des biens sans indemnisation.» En 1935, une loi transféra à un organisme public diverses entreprises de transport routier. Elle prévoyait le paiement d'une indemnité aux anciens propriétaires qui, en retour, recevaient l'interdiction de faire concurrence à la commission, et comportait une exception pour les entreprises de déménagement d'entreposage de meubles. L'intimée, James Brown and Sons Ltd., se consacrait à ces activités depuis 1898. En 1948, le législateur alla encore plus loin. La Loi transféra tous les actifs et les pouvoirs de l'ancienne commission des transports routiers à la Ulster Transport Authority (l'appelante). En même temps, l'exemption qui avait permis à l'intimée et à d'autres entreprises de faire concurrence à la commission en matière de déménagement de meubles, fut supprimée. Toutefois, l'administration, comme auparavant la commission, pouvait autoriser (avec l'agrément du Ministre) des véhicules automobiles à déménager des meubles par la route. Bien entendu, l'intimée n'a jamais bénéficié de cette autorisation. Elle a alors contesté la Loi au motif qu'elle violait la garantie constitutionnelle contre la [TRADUCTION] «mainmise sur des biens sans indemnisation.»

¹⁶ [1953] N.I. 79.

It succeeded. Lord MacDermott L.C.J., in respect of the power of the Authority to give consent, said this at pages 105-106:

And, in order to dispose of the point, I may add here that the provision as to consent and approval has, in my opinion, no material bearing on the matters raised by this appeal. If the relevant prohibition would otherwise offend as being ultra vires the Parliament of Northern Ireland, it is not to be redeemed by a dispensing power committed to the unfettered discretion of a Ministry or, a fortiori, of a trade competitor. In *James v. Cowan* [1932] A.C. 542, 558 Lord Atkin said: "The Constitution is not to be mocked by 'substituting executive for legislative interference' with freedom." This dictum was directed to a different situation, but the underlying principle is the same. The limits of legislative power can no more be evaded by authorising someone to avert at his pleasure the consequence of what transgresses in the statute itself than they can by leaving the doing of what is forbidden to someone's discretion.

As to the intent or purpose of the particular legislation, Lord MacDermott said, at page 111:

The next question is whether the effect of the relevant prohibition is "to take" the property thus lost. This verb was the subject of much argument, most of it referable to two submissions advanced on behalf of the appellants as follows: (1) "to take" means to acquire or take over and thus signifies a transfer or passing of property from one to another, in contradistinction to a taking away without acquisition, as by dissipation or destruction; and (2) a mere prohibition is not a taking whatever else "to take" may connote. . . .

Then, at pages 112-113:

I am of the opinion that even on the argument of the appellants the respondents' property would be taken contrary to section 5(1). I think it would be taken over and not just taken away, and I think this would not only be the effect but would also be in accordance with the intention of the impugned legislation. Now if that is right—and I shall say why I think it is right in a moment—then, although the Parliament of Northern Ireland has said nothing in plain terms about the acquisition of any part of any furniture remover's business, section 5 would undoubtedly be contravened because it forbids a taking by indirect as well as by direct means and therefore strikes at any legislative device designed and sufficient to achieve acquisition without compensation though not purporting to do so.

A colourable device of this nature ought not to be ascribed readily to the Legislature, but when the nature of the relevant legislation and of its consequences, as illustrated by the findings in the case, are considered I can see no escape from the conclusions I have mentioned. So far as the statute book is concerned one has first a general acquisition of road motor undertakings on payment of compensation for intangible as well as tangible assets (as the Second Schedule to the Act of 1935 shows). But the undertakings of furniture removers and stokers are excepted and the owners are left free to ply their trade. Then, with no further provision as to acquisition with

Elle a eu gain de cause. Le lord juge en chef MacDermott, à propos du pouvoir d'autorisation conféré à l'administration, déclare aux pages 105 et 106:

^a [TRADUCTION] Et pour trancher le point, j'ajouterai que la disposition qui prévoit l'autorisation et l'approbation de l'administration n'a aucune influence notable sur les questions que soulève le présent appel. Si ladite interdiction pêche parce qu'ultra vires du Parlement d'Irlande du Nord, ce n'est pas un pouvoir de dispense confié à l'entière discrétion d'un ministre, ou a fortiori d'un concurrent commercial qui la légitimera. Dans l'arrêt *James c. Cowan* [1932] A.C. 542, 558, lord Atkin a dit [TRADUCTION]: «il ne faut pas tourner la constitution en remplaçant une ingérence législative dans la liberté par une ingérence administrative». Cette opinion s'adressait à une situation différente, mais le principe de base est le même. On ne peut pas plus transgresser les limites du pouvoir législatif en autorisant quelqu'un à écarter selon son gré les conséquences des infractions à la loi qu'en le laissant libre de passer outre les interdictions.

^d Quant à l'intention ou à l'objet de ladite loi, lord MacDermott déclare à la page 111:

^e [TRADUCTION] La prochaine question est celle de savoir si l'interdiction a pour effet de «prendre» les biens ainsi perdus. Ce verbe a fait l'objet de nombreuses discussions qui se rattachent à deux arguments avancés par l'appelante, à savoir: (1) «prendre» signifie acquérir ou prendre en charge, c'est-à-dire désigne une transfert ou une cession de biens d'une personne à une autre et s'oppose à une dépossession sans acquisition telle que la dissipation ou la destruction; et (2) une simple interdiction ne saurait être une mainmise, quels que puissent être les autres sens de «prendre». . . .

^f Et ensuite aux pages 112-113:

^g [TRADUCTION] Je suis d'avis, après avoir entendu les arguments de l'appelante, que les biens de l'intimée seraient pris en contravention de l'article 5(1). Je pense qu'il s'agirait d'une mainmise et non pas simplement d'une dépossession et que cette mainmise ne serait pas seulement un effet de la loi contestée, mais serait aussi conforme à son intention. Maintenant, en admettant que cela soit juste (et je dirai dans un moment pourquoi je pense que cela l'est) alors, bien que le Parlement de l'Irlande du Nord ne se soit pas exprimé clairement sur l'acquisition d'une partie des entreprises de déménagement de meubles, l'article 5 sera indiscutablement enfreint parce qu'il interdit une mainmise tant par des moyens directs qu'indirects et vise donc tout plan législatif conçu en vue d'acquérir des biens sans indemnisation, tout en n'étant pas censé le faire.

ⁱ Un plan aussi spécieux ne doit pas être attribué facilement au législateur, mais quand on considère la nature de ladite loi et ses conséquences illustrées par les observations faites en l'espèce, je ne vois aucun moyen d'échapper aux conclusions que j'ai mentionnées. Quant au code, il prescrit d'abord une acquisition générale des entreprises de transport routier contre le paiement d'une indemnité pour les actifs corporels et incorporels (comme l'indique la seconde annexe à la Loi de 1935), mais il prévoit une exception pour les entreprises de déménagement et d'entreposage de meubles, que leurs propriétaires sont laissés libres d'exploiter. Puis, sans reparler de l'acquisition

compensation, these owners are forbidden to carry on a substantial part of their business. What is the reason for this change? It cannot lie in the unforeseen consequence of some inadvertent omission or unrecognised slip. The divergence between section 15(4)(e)(iii) of the Act of 1935 and section 19(1)(d) of the Act of 1948 is unmistakably deliberate and intentional. But what was the intention? Parliament must be presumed to intend the necessary effect of its enactments, and the answer to this question cannot overlook the fact that in this specialised field—and here the facts are very different from those of *Benson's* case [1940] N.I. 133—the natural consequence of the enforcement of the relevant prohibition would be to divert to the appellants the business, or at least the substantial part of the business, which their erstwhile competitors were no longer allowed to transact. The transfer might not be 100 per cent., but few people can manage more than small lifts for themselves and it is hard to see where the bulk of the business could legitimately go if it did not pass to the appellants. Nor could the appellants well stand aloof from such business, if there was no one else to do it, having regard to the nature of their duty to provide for the needs of the public as imposed by section 5 of the Act of 1948. I think, therefore, that the legislation and the nature of its subject matter justify the answer that the intention was to enable the appellants to capture the prohibited business, and to do so without expense. I can find no other intention which offers a more likely explanation of the provisions in question; and counsel for the appellants, when invited to suggest some other view which would fit the circumstances as well or better were unable to advance an alternative.

and again, at page 114:

In my opinion these findings show that the relevant prohibition will have the effect which, according to the view I have expressed, was intended and they therefore support that view. In referring to finding (14) I do not, of course, mean to suggest that the intention of the appellants necessarily reflects that of the Legislature. The relevance of that finding, as I see it, lies in this that it goes to show that the scheme of the challenged legislation was such as to offer the appellants a ready and practical means of acquiring the respondents' goodwill without paying for it.

I should add, before going further, that I see no reason to speculate upon the motives of the Legislature in enacting this particular piece of legislation. Whatever in fact those motives may have been, the intention of the Legislature, as gleaned from its terms, is what must guide the court in this instance.

In my opinion, the *Ulster Transport Authority* case is distinguishable. There, the clear purpose of the 1948 legislation was, in one form or another, to take over the furniture-moving business. No provision was made for compensation and the legislation therefore violated the constitutional guarantee.

I am not persuaded there was, in the *Freshwater Fish Marketing Act*, any attempt, indirectly or by colorable means, to capture or take the existing

avec indemnité, il leur interdit de continuer une partie importante de leurs activités. Quelle est la raison de ce changement? Elle ne peut pas résider dans les conséquences imprévues de quelque omission involontaire ou erreur non reconnue. Les divergences qui existent entre l'article 15(4)e(iii) de la Loi de 1935 et l'article 19(1)d) de la Loi de 1948 sont nettement délibérées et intentionnelles. Mais quelle est l'intention? Il faut présumer que le Parlement a voulu tirer de ses lois l'effet nécessaire et, lorsqu'on répond à cette question, on ne peut pas perdre de vue que dans ce secteur spécialisé (et ici les faits diffèrent notablement de ceux de l'affaire *Benson* [1940] N.I. 133) l'exécution de l'interdiction aura pour conséquence naturelle de transférer à l'appelante les affaires (ou au moins une partie importante d'entre elles) que leurs anciens concurrents ne sont plus autorisés à transiger. Il se peut que le transfert ne s'effectue pas à 100 p. 100, mais rares sont les personnes qui pourront dérober plus de quelques miettes. Il est difficile d'imaginer que le gros des affaires pourra légitimement aller à d'autres qu'à l'appelante. Quant à cette dernière, elle ne pourra pas non plus rester éloignée desdites affaires puisqu'il n'y aura personne d'autre pour s'en occuper et que, compte tenu de la nature de ses fonctions, l'article 5 de la Loi de 1948 lui impose de pourvoir aux besoins du public. Je pense donc que la loi et la nature de son objet m'autorisent à répondre que le législateur a eu pour intention de permettre à l'appelante de s'emparer des entreprises frappées d'interdiction et ce, sans frais. Je ne vois aucune autre interprétation qui offre une explication plus plausible de ces dispositions. Quand j'ai invité l'avocat de l'appelante à m'en fournir une qui s'adapte aussi bien ou mieux aux circonstances, il est resté muet.

et à nouveau à la page 114:

[TRADUCTION] A mon avis, il ressort de ces conclusions que l'interdiction aura l'effet voulu par le législateur, si on retient le point de vue que j'ai exprimé et qu'elles viennent étayer. En me référant à la conclusion (14), je n'entends pas, bien entendu, insinuer que l'intention de l'appelante reflète nécessairement celle du législateur. A mes yeux, cette conclusion est pertinente parce qu'elle indique que la loi contestée a pour dessein d'offrir à l'appelante le moyen facile et pratique d'acquérir l'achalandage de l'intimée sans indemnisation.

J'ajouterai, avant d'aller plus loin, que je ne vois aucune raison de faire des conjectures sur les motifs auxquels le législateur a obéi lorsqu'il a passé cette loi. Quels qu'ils aient bien pu être en réalité, c'est l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des termes de la loi, qui doit guider la Cour dans la présente instance.

A mon avis, l'affaire *Ulster Transport Authority* diffère. En l'occurrence, la Loi de 1948 a eu pour objet de prendre en charge, sous une forme ou une autre, les entreprises de déménagement de meubles, mais n'a prévu aucune indemnisation. Elle a donc violé la garantie constitutionnelle.

Je ne suis pas convaincu que la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* essaie indirectement ou par des moyens spécieux de s'em-

property, business or goodwill of the plaintiff and others. The scheme was the setting up of an exclusive marketing corporation, subject to a licensing system. Unfortunately, and to date, the Corporation has, in its wisdom, decided not to issue any licences. The practical effect has been to put the plaintiff and others out of business. I sympathize. I can only interpret the statute, and so apply the law. I cannot alter it.

I have not overlooked paragraph 25(2)(c) of the Act. It envisages a participating province, in this case Manitoba, paying persons such as the plaintiff compensation

... for any such plant or equipment that will or may be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation. . . .

In my view, that does not indicate an intent to acquire the physical assets of the plaintiff or others. The Corporation has set up its own plant. If that undertaking and its physical facilities have the effect of making, in the production of fish for market, equipment or plant of the plaintiff superfluous, then some kind of limited compensation is contemplated. I note the paragraph does not specifically provide that any persons affected are indubitably entitled to compensation; the inference seems to be there. There is, however, no intention, inference, or suggestion the federal Crown should be the direct source of such compensation. The section merely authorizes the federal minister to enter into agreements with participating provinces for a number of things, including the undertaking by the province of arrangements for compensation payment.

An agreement has been entered into between Canada and Manitoba (June 4, 1969). Section 5 of that agreement provides:

The Province undertakes to make any arrangements necessary with the owner of any plant or equipment in the Province of Manitoba used in storing, processing or otherwise preparing fish for market, for compensation for any such plant or equipment that will or may be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation under the Act.

Finally, the plaintiff relied on the *Canadian Bill*

parer ou de prendre les biens, les entreprises ou l'achalandage de la demanderesse et de ses concurrents. Elle a pour objet la création d'un Office de commercialisation exclusif, assujéti à un système de licences. Malheureusement, jusqu'à maintenant, l'Office, dans sa sagesse, a décidé de ne délivrer aucune licence. Cette politique a eu pour effet pratique de forcer la demanderesse et ses concurrents à cesser leurs activités. Je sympathise, mais je ne peux qu'interpréter la loi et l'appliquer. Je ne peux pas la modifier.

Je ne néglige pas non plus l'alinéa 25(2)c de la Loi. Il envisage le paiement d'une indemnité par une province participante, en l'occurrence le Manitoba, à des personnes dans la position des demandeurs

... lorsqu'un tel établissement ou matériel devient ou peut devenir superflu du fait d'activités que la présente Partie autorise l'Office à exercer. . . .

ce qui, à mon sens, n'indique pas l'intention d'acquérir les biens matériels de la demanderesse et de ses concurrents. L'Office a créé son propre établissement. Si celui-ci et ses installations matérielles ont pour effet, en ce qui a trait à la production du poisson pour le marché, de rendre le matériel et l'établissement de la demanderesse superflus, alors une sorte d'indemnité limitée est envisagée. Je note que l'alinéa ne prévoit pas expressément que les personnes lésées ont absolument droit à une indemnité; on peut seulement le déduire. Toutefois, il ne contient aucune intention ou proposition portant que la Couronne fédérale doit fournir cette indemnité. L'article autorise simplement le ministre fédéral à passer des accords avec les provinces participantes pour un certain nombre de choses, y compris la conclusion d'ententes par la province en vue du paiement d'une indemnité.

Le 4 juin 1969, le Canada et le Manitoba ont passé un accord, dont l'article 5 prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] La province s'engage à conclure les ententes nécessaires avec le propriétaire de tout établissement ou matériel situé dans la province du Manitoba, servant à l'emmagasinement, à la transformation ou autre forme de préparation du poisson pour le marché, en vue du paiement d'une indemnité lorsqu'un tel établissement ou matériel devient ou peut devenir superflu du fait d'activités que la loi autorise l'Office à exercer.

Finalement, la demanderesse a invoqué la

of Rights¹⁷. Paragraph 1(a) provides:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

Paragraph 2(e) reads:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

Mr. Lamont made an elaborate and careful argument in respect of the application of those provisions. He contended the effect of the freshwater fish legislation was to infringe the right of the plaintiff not to be deprived of property except by due process of law; the legislation appears to authorize, from a practical point of view, the Corporation to do just that; Parliament has not expressly declared the legislation shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*; therefore the Court must construe the statute as not depriving the plaintiff of its property, except after due process; due process includes the right to compensation.

I have already concluded the legislation, when properly construed, does not purport to take, or authorize the taking of, the property of anyone. Nor, on a reasonable and fair interpretation, does it purport to deprive anyone, or authorize a government corporation to deprive anyone, of the enjoyment of his property. In my opinion, that interpretation is reasonably arrived at, without resort to the principles set out in the *Canadian Bill of Rights*.

The plaintiff's action must, unfortunately, be dismissed.

¹⁷ R.S.C. 1970, App. III. I have underlined the particular portions on which the plaintiff relies.

*Déclaration canadienne des droits*¹⁷ dont l'alinéa 1a) prévoit ce qui suit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

b) L'alinéa 2e) est rédigé dans les termes suivants:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

d) e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

M^c Lamont a fait un plaidoyer détaillé et minutieux sur l'application de ce texte législatif. Il a prétendu que la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* violait le droit de la demanderesse de n'être privée de la jouissance de ses biens que par l'application régulière de la loi. Si on se place du point de vue pratique, il semble que ladite loi autorise justement cette privation. Le Parlement n'a pas déclaré expressément qu'elle doit s'appliquer nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour doit donc l'interpréter comme ne privant la demanderesse de ses biens que par son application régulière. Or, l'application régulière de la loi inclut le droit à une indemnité.

J'ai déjà conclu que la loi, lorsqu'elle est correctement interprétée, n'est pas censée prendre ou autoriser la mainmise sur les biens d'une personne ni priver quelqu'un ou autoriser un organisme d'État à priver quelqu'un de la jouissance de ses biens. A mon avis, on arrive raisonnablement à cette interprétation sans recourir aux principes énoncés dans la *Déclaration canadienne des droits*.

Je suis au regret de rejeter l'action de la demanderesse.

¹⁷ S.R.C. 1970, App. III. J'ai souligné les parties sur lesquelles les demandeurs se fondent.

I cannot conclude without referring to certain other matters put in evidence. In my opinion, they do not make for a change in the legal result.

The plaintiff and its erstwhile competitors, all of whom have, on a realistic view, been put out of business, have endeavoured, short of litigation, to obtain recompense. The Province of Manitoba initially offered the plaintiff \$1,250. This was for plant and equipment pursuant to the "redundancy" provision of paragraph 25(2)(c) of the statute¹⁸. The first offer was \$1,250. A second offer, dated Sept. 8, 1972, was for \$4,104. It was based on a disposal allowance of 25 per cent of the estimated depreciated value of the plaintiff's equipment. Both were refused. No further offers have been made.

On Jan. 24, 1974, Mr. Davis, then the federal Minister of Fisheries, wrote the plaintiff and other companies as follows:

Ottawa, Ontario
K1A 0H3
Jan. 24, 1974.

Northern Lakes Fisheries Company,
904-99 Wellington Crescent,
Winnipeg 9, Manitoba.

Gentlemen:

Your telex of December 18, 1973, to the Prime Minister, has been forwarded to me for reply.

I share your disappointment at the unwillingness of the Manitoba Government to provide additional compensation to your firm and others who were put out of business as a result of the establishment of the Freshwater Fish Marketing Corporation. I disagree with you that we have broken our promise. I am sure you know that the Freshwater Fish Marketing Act was passed at the request of the provincial governments, and although the Act provided for compensation for assets no longer required in the industry, the responsibility for making payments rests with the provinces. In a spirit of partnership, the Government of Canada subsequently offered to reimburse the provinces up to 50 percent of payments made.

¹⁸ The terms "redundant" and "redundancy" enjoy, these days, popularity in usage. In paragraph 25(2)(c) I assume the draftsman had in mind the situation where, by reason of the Corporation's operations, other people's plant and equipment became, in the storing, processing, and preparation process, superfluous or unnecessary. In this case, however, the plaintiff's whole operation became "redundant", in the sense of obliteration. Redundant, at first blush, appears to be a somewhat innocuous term; it can embrace devastating situations.

Je ne peux pas conclure sans me référer à certaines autres questions qui figurent dans la preuve et, à mon avis, ne changent pas le résultat légal.

^a La demanderesse et ses anciens concurrents qui, pour voir la réalité en face, ont été contraints de cesser leurs activités, se sont efforcés jusqu'au litige d'obtenir une indemnité. La province du Manitoba leur a d'abord offert \$1,250 pour leur établissement et leur matériel, en vertu de l'alinéa 25(2)c, qui parle de superfluité¹⁸. Le 8 septembre 1972, elle leur a fait une seconde offre de \$4,104, montant correspondant à 25 p. 100 de la valeur dépréciée estimative de leur matériel. La demanderesse a refusé les deux offres, et il ne leur en a pas été fait d'autre depuis.

^d Le 24 janvier 1974, M. Davis, alors ministre fédéral des Pêches, a adressé aux demandeurs et aux autres entreprises du secteur, la lettre suivante:

[TRADUCTION] Ottawa (Ontario)
K1A 0H3
24 janvier 1974

Northern Lakes Fisheries Company
904-99 Wellington Crescent
Winnipeg 9 (Manitoba)

^f Messieurs,

Le Premier ministre m'a chargé de répondre à votre télex du 18 septembre 1973.

^b Je partage votre déception devant la mauvaise volonté du gouvernement du Manitoba à vous verser une indemnité complémentaire, ainsi qu'à vos concurrents, car vous avez été contraints de cesser toutes vos activités par suite de la création de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce. Je refuse d'admettre que nous ayons violé notre promesse. Vous n'ignorez certainement pas que la Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce a été passée à la demande des gouvernements provinciaux et bien qu'elle prévoit une indemnité pour les biens qui ne sont plus requis dans l'industrie, c'est aux provinces qu'il incombe de la verser. Dans un esprit coopératif, le gouvernement du Canada a offert de rembourser aux provinces jusqu'à 50 p. 100 de ces paiements.

¹⁸ Les termes «superflu» et «superfluité» jouissent, de nos jours, d'une grande popularité. Je présume que celui qui a rédigé l'alinéa 25(2)c avait en tête qu'en raison des activités de l'Office, les établissements et les matériels des autres exploitants servant à l'emmagasinage, à la transformation et à la préparation, étaient devenus superflus ou inutiles. Toutefois, en l'espèce, c'est toute l'exploitation des demandeurs qui est devenue «superflue», c'est-à-dire, en réalité qui a été supprimée. «Superflu» qui, au premier abord, semble être un terme un peu faible, peut embrasser des situations destructrices.

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; such payments have already been made to the Alberta Government.

With respect to your request that we help you to bring this matter before the Courts, I find it difficult to see how this might be accomplished.

As you know, I have already written to the minister responsible in Manitoba asking him to review the level of compensation and offering to share in the payment of any additional compensation. This offer was refused.

Yours sincerely,
Jack Davis.

On the evidence before me the plaintiff and his former competitors, to my mind, have been unfairly treated. They are taxpayers and citizens of both Manitoba and Canada, entrapped in policy differences between two levels of government¹⁹. They have been economically erased. Redress, I hold, cannot be had against the federal Crown. It seems unlikely it can be had against the provincial Crown. Any recompense, it appears, would be purely *ex gratia*.

My comments are predicated on the evidence put before me. There may be other facts, unknown to me but known to governments and those in the industry, which could well persuade me to recant my criticisms.

Based only on what I heard in the court room, I suggest the plaintiff ought to receive better treatment from its governments. This Court cannot change the law. Its function is to interpret, (where necessary), and apply it. I have endeavoured to do that in this case. The law, as I see it, compels rejection of the plaintiff's claim for compensation. It does not follow that justice, in the true sense, has been done.

The action is dismissed. The defendant is entitled to costs.

¹⁹ In Alberta, by contrast, appropriate provincial legislation was passed which in some ways complemented the federal statute in respect of compensation for loss of plant and equipment. The provincial legislation expressly provided for compensation to be paid (goodwill was not included), and an appeal from the award. See *Quality Fish Producers Ltd. v. Minister of Lands and Forests* [1973] 4 W.W.R. 720 (App. Div., S.C.A.).

Bien qu'il ait été généralement admis que l'indemnité vise les 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. Le gouvernement de l'Alberta a déjà reçu des paiements de cet ordre.

Quant à la demande que vous nous adressez de vous aider à porter cette affaire devant les tribunaux, elle ne me paraît guère réalisable.

Comme vous le savez, j'ai déjà écrit au ministre du Manitoba responsable. Je lui ai demandé de réviser le montant de l'indemnité et lui ai offert de partager le paiement de toute indemnité complémentaire. Il a refusé cette offre.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments dévoués,
Jack Davis

Il ressort de la preuve produite devant moi que la demanderesse et ses anciens concurrents ont été injustement traités. Il s'agit de citoyens et de contribuables coincés dans les différends politiques qui s'élèvent entre deux niveaux de gouvernement¹⁹, et qui ont abouti à leur suppression sur le plan économique. A mon avis, il ne peut y avoir un recours contre la Couronne fédérale et il me semble improbable qu'il y en ait un contre le gouvernement provincial. Toute indemnité serait purement *ex gratia*.

Mes commentaires reposent sur les éléments de preuve que j'ai devant moi. Il peut y avoir d'autres faits que je ne connais pas, mais que les gouvernements et les membres de l'industrie connaissent, qui seraient susceptibles de me convaincre de revenir sur mes critiques.

En me fondant seulement sur ce que j'ai entendu dans la salle d'audience, j'estime que la demanderesse mérite un meilleur traitement de la part de ses gouvernements. Cette cour ne peut pas changer la loi. Son rôle consiste à l'interpréter (si besoin est) et à l'appliquer. Je me suis efforcé de le faire dans la présente cause. La loi, selon moi, impose le rejet de la demande d'indemnité formulée par la demanderesse. Il ne s'ensuit pas pour autant que justice (dans la véritable acception du mot) a été faite.

Je rejette l'action. La défenderesse a droit aux dépens.

¹⁹ Par contre, en Alberta, la législature provinciale a passé une loi pertinente qui, à certains égards, complète la loi fédérale relative à l'indemnité pour perte d'établissement et de matériel. Elle prévoit expressément une indemnité à verser (où l'achalandage n'est pas inclus) et un appel de la décision. Voir *Quality Fish Producers Ltd. c. Minister of Lands and Forests* [1973] 4 W.W.R. 720 (Div. app., C.S.A.).