

T-3881-77

T-3881-77

The Queen (Plaintiff)

v.

**Eric B. Appleby and Maritime Law Book Ltd.
(Defendants)**Trial Division, Addy J.—Fredericton, May 8;
Ottawa, June 25, 1980.

Crown — National Library Act — Plaintiff seeking order that defendants, publishers, furnish copies of books pursuant to s. 11(1) of the Act — Specific remedy provided for in s. 11(4) of the Act in case of failure to conform to obligation under s. 11(1) — Whether remedy exhaustive — Whether plaintiff can seek remedy requested — National Library Act, R.S.C. 1970, c. N-11, s. 11.

Plaintiff seeks an order, pursuant to section 11 of the *National Library Act*, that copies of various law books which defendants published prior to January 1, 1977, be furnished. The question is whether, because section 11(4) of the Act contains a specific remedy for any failure to conform to the obligation created by section 11(1) as varied by section 11(2), that remedy is in effect exhaustive and bars the plaintiff from seeking the one presently being requested.

Held, the action is dismissed. Parliament has, in the legislation under consideration, chosen to stipulate that no compensation would be provided by decreeing that the publisher would supply the book "at his own expense" and has provided a clear remedy to ensure compliance with that statutory duty and a specific penalty for default. This is a clear case where the general principle that the stipulated remedy is deemed to be exclusive should be applied. There is no justification whatsoever for any exception being made to it.

Pasmore v. The Oswaldtwistle Urban District Council [1898] A.C. 387, referred to. *Vallance v. Falle* (1884) 13 Q.B.D. 109, referred to. *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* [1979] 1 S.C.R. 101, applied.

ACTION.

COUNSEL:

L. S. Holland for plaintiff.
E. B. Appleby for defendants.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.
E. B. Appleby, Fredericton, for defendants.

La Reine (Demanderesse)

c.

**Eric B. Appleby et Maritime Law Book Ltd.
(Défendeurs)**

Division de première instance, le juge Addy—
b Fredericton, 8 mai; Ottawa, 25 juin 1980.

Couronne — Loi sur la Bibliothèque nationale — Demanderesse demandant une ordonnance, en vertu de l'art. 11(1) de la Loi, enjoignant aux défendeurs, éditeurs, de produire des exemplaires de recueils — Sanction spécifique prévue à l'art. 11(4) de la Loi pour toute infraction à l'obligation créée par l'art. 11(1) — Il échet de déterminer si cette sanction est exclusive — Il échet de déterminer si la sanction empêche la demanderesse de chercher à obtenir l'ordonnance qu'elle demande — Loi sur la Bibliothèque nationale, S.R.C. 1970, c. N-11, art. 11.

d La demanderesse demande une ordonnance, en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la Bibliothèque nationale*, enjoignant la production d'exemplaires de divers recueils de jurisprudence publiés par les défendeurs avant le 1^{er} janvier 1977. Il échet de déterminer si la sanction spécifique prévue à l'article 11(4) de la Loi pour toute infraction à l'obligation créée par l'article 11(1), sous les réserves de l'article 11(2), est exclusive et si elle empêche la demanderesse de chercher à obtenir l'ordonnance qu'elle demande maintenant.

f *Arrêt*: l'action est rejetée. Le législateur a choisi, dans la loi considérée, d'édicter qu'il n'y aurait pas d'indemnisation en décrétant que l'éditeur fournirait le livre «à ses propres frais» et a prévu une sanction précise pour assurer l'exécution de cette obligation légale et une peine spécifique en cas de défaut. Il s'agit d'un cas patent où devrait s'appliquer le principe général selon lequel la sanction prévue est réputée exclusive. Il n'existe aucune justification d'y déroger.

g

Arrêts mentionnés: *Pasmore c. The Oswaldtwistle Urban District Council* [1898] A.C. 387; *Vallance c. Falle* (1884) 13 Q.B.D. 109. Arrêt appliqué: *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* [1979] 1 R.C.S. 101.

h

ACTION.

AVOCATS:

L. S. Holland pour la demanderesse.
E. B. Appleby pour les défendeurs.

i

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.
E. B. Appleby, Fredericton, pour les défendeurs.

j

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: The defendant, Eric B. Appleby, was, until 1974, the publisher of various law reports. At that time he caused Maritime Law Book Ltd. to be incorporated and the publishing was from that time carried on by the incorporated defendant. The plaintiff is claiming from both defendants, pursuant to section 11 of the *National Library Act*¹, an order that copies of the various law books which they have published from time to time be furnished.

Section 11 of the *National Library Act* reads as follows:

11. (1) Subject to this section and the regulations, the publisher of a book published in Canada shall, at his own expense and within one week from the date of publication, send two copies of the book to the National Librarian, who shall give to the publisher a written receipt for the book.

(2) Where the retail value of a book published in Canada exceeds fifty dollars, the publisher of the book is deemed to have complied with the requirements of this section if, at his own expense and within one week from the date of publication, he sends to the National Librarian one copy of the book, equal in quality to the best quality produced.

(3) The Minister may make regulations

(a) respecting the quality of the copies required to be sent to the National Librarian of any book the copies of which are not of uniform quality;

(b) prescribing the classes or kinds of books in respect of which only one copy is required to be sent to the National Librarian; and

(c) prescribing the classes or kinds of books in respect of which no copies are required to be sent to the National Librarian unless specifically requested by him.

(4) Every publisher of a book published in Canada who contravenes or fails to comply with any provision of this section or the regulations is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one hundred and fifty dollars. [The most relevant portions of the section have been underlined.]

On the basis of an undertaking on the part of the corporate defendant to forward, in accordance with section 11, copies of all books published since the 1st of January 1977, the parties have agreed that the present action is now limited solely to the publications issued previous to that date. The parties agreed at trial on what specific publications were involved.

¹ R.S.C. 1970, c. N-11.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE ADDY: Le défendeur, Eric B. Appleby, était, jusqu'en 1974, éditeur de divers recueils de jurisprudence. C'est alors qu'il a constitué la compagnie Maritime Law Book Ltd. qui a assuré les opérations d'édition à compter de cette date. La demanderesse demande une ordonnance, en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la Bibliothèque nationale*¹, enjoignant aux deux défendeurs de produire des exemplaires des divers recueils de jurisprudence qu'ils ont publiés à diverses dates.

L'article 11 de la *Loi sur la Bibliothèque nationale* se lit ainsi:

11. (1) Sous réserve du présent article et des règlements, l'éditeur d'un livre publié au Canada, doit, à ses propres frais et dans le délai d'une semaine à compter de la date de publication, envoyer deux exemplaires du livre au directeur général de la Bibliothèque nationale qui lui en donnera récépissé.

(2) Lorsque la valeur au détail d'un livre publié au Canada excède cinquante dollars, l'éditeur du livre est censé s'être conformé aux exigences du présent article s'il envoie au directeur général de la Bibliothèque nationale, à ses propres frais et dans le délai d'une semaine à compter de la date de publication, un seul exemplaire du livre, pourvu que cet exemplaire soit de qualité égale à la meilleure qualité produite.

(3) Le Ministre peut établir des règlements

a) concernant la qualité des exemplaires à envoyer au directeur général de la Bibliothèque nationale pour tout livre dont les exemplaires ne sont pas de qualité uniforme;

b) prescrivant les catégories ou genres de livres dont il suffit d'envoyer un seul exemplaire au directeur général de la Bibliothèque nationale; et

c) prescrivant les catégories ou genres de livres pour lesquels l'envoi d'exemplaires au directeur général de la Bibliothèque nationale n'est exigé qu'à la demande spéciale de ce dernier.

(4) Tout éditeur d'un livre publié au Canada qui enfreint l'une quelconque des dispositions du présent article ou des règlements ou qui ne s'y conforme pas est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus cent cinquante dollars. [Les passages les plus pertinents de l'article sont soulignés.]

En considération d'un engagement de la compagnie défenderesse de faire parvenir, conformément à l'article 11, des exemplaires de tous les livres publiés depuis le 1^{er} janvier 1977, les parties ont convenu que l'action ne porterait que sur les publications parues avant cette date. Les parties se sont entendues à l'audience sur les publications en cause.

¹ S.R.C. 1970, c. N-11.

Important questions originally raised by the defendants in the pleadings, including the legislative competence of the Parliament of Canada to enact section 11 and the question of whether the section is in conflict with the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III] since it provides for expropriation without compensation, were abandoned at trial as a result of a unanimous finding on these issues of the Appeal Division of the New Brunswick Supreme Court, to which I shall refer later. The sole issue remaining to be determined is whether, because section 11(4) of the statute contains a specific remedy for any failure to conform to the obligation created by section 11(1) as varied, by section 11(2), that remedy is in effect exhaustive and bars the plaintiff from seeking the one presently being requested.

It is clear that the duty or obligation created by section 11 is not even remotely a codification, re-statement or re-enactment of any common law right, duty or obligation: it is essentially and exclusively a creature of statute. It is, in addition, an enactment which might be characterized as extraordinary under the circumstances as it effectively provides for what amounts to an expropriation of a property right without providing for any compensation whatsoever.

The personal defendant, Eric B. Appleby, has been accused and convicted, pursuant to section 11(4), of unlawfully between October 13, 1973 and February 19, 1974, failing to send two copies of a book which he had published. He was fined \$100 and in default was sentenced to serve ten days imprisonment. He was further ordered to comply with section 11 within thirty days. His appeal by way of trial *de novo* failed and a further appeal to the New Brunswick Court of Appeal was also dismissed. This case is reported in *Regina v. Appleby (No. 2)*².

The Court had this to say about the order for compliance with section 11 at page 118 of the report:

² (1977) 76 D.L.R. (3d) 110.

Les défendeurs avaient d'abord soulevé d'importantes questions dans les procédures écrites, notamment à propos de la compétence législative du Parlement du Canada en ce qui concerne l'adoption de l'article 11 et à propos de la possibilité que cet article soit contraire à la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], du fait qu'il permet une expropriation sans indemnité. Ils ont abandonné ces moyens à l'audience par suite des conclusions unanimes de la Division d'appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick sur les mêmes sujets, conclusions auxquelles je reviendrai plus loin. Le seul point en litige qui reste à trancher est celui-ci: l'article 11(4) de la Loi prévoyant une sanction spécifique pour toute infraction à l'obligation créée par l'article 11(1), sous les réserves de l'article 11(2), cette sanction est-elle en pratique exclusive et empêche-t-elle la demanderesse de chercher à obtenir l'ordonnance qu'elle demande maintenant?

Il est évident que l'obligation créée par l'article 11 ne peut en aucune manière être considérée comme une codification, ni une reformulation, ni une remise en vigueur d'un droit, d'une obligation ou d'un devoir issu de la *common law*; il s'agit essentiellement et exclusivement d'une création du législateur. C'est en outre une disposition qu'on pourrait qualifier d'exceptionnelle dans les circonstances, puisqu'elle prévoit en pratique ce qui équivaut à l'expropriation d'un bien sans prévoir d'indemnisation sous quelque forme que ce soit.

Le défendeur, Eric B. Appleby, a été accusé et déclaré coupable, en vertu de l'article 11(4), d'avoir, entre le 13 octobre 1973 et le 19 février 1974, illégalement omis d'envoyer deux exemplaires d'un livre qu'il avait publié. Il a été condamné à \$100 d'amende ou, à défaut, à dix jours d'emprisonnement. Il lui a aussi été ordonné de se conformer à l'article 11 dans les trente jours. L'appel qu'il a interjeté par procès *de novo* a été rejeté et un autre appel à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a aussi été rejeté. L'affaire a été publiée sous *La Reine c. Appleby (N° 2)*².

Voici ce que dit la Cour au sujet de l'ordonnance de se conformer à l'article 11, à la page 118 du recueil:

² (1977) 76 D.L.R. (3^e) 110.

Counsel for the Crown concedes that the order requiring full compliance with the provisions of s. 11 could not have been enforced unless the trial Judge, acting under s. 663(1)(b) of the *Criminal Code*, had made compliance with the Act a condition of a probation order, and he submits that the Court should hear evidence or submissions with respect to sentence should this Court uphold the conviction. I think the case should be treated as one contested solely for the purpose of having determined the validity of the section of the *National Library Act* alleged to have been contravened, and I would therefore strike out the portion of the sentence directing compliance with s. 11 of the Act and affirm the remainder of the sentence.

Even without going into the question of whether or not, because of the expression "within one week" in subsection (1), each offence is a continuing one which, after the week had elapsed would entitle the Crown to charge an offender with a separate offence for each day of non-compliance, it is evident that each failure to produce each of the books published would most certainly constitute a separate offence. One might, therefore, conclude that not only does section 11(4) provide a remedy but it appears to be a very forceful and effective remedy.

In the determination of the fundamental legal question in issue before me, however, the likelihood of the severity of the penalty, which might result from criminal prosecution or the effectiveness of the remedy as compared with those normally available through civil proceedings, is not, in my view, a valid consideration. It is important, however, to bear in mind that where a breach of a right may result in criminal proceedings against the delinquent party, the person offended has no control over the penalty nor has he any tangible right to insist on any particular penalty, the latter remaining always within the discretion of the court, except to the extent that a minimum penalty might be provided for. Finally, except where, as in the case at bar, the Crown itself is the party whose rights are infringed, the offended party cannot normally reap any pecuniary benefit or compensation from any fine which might be imposed. There exist, therefore, at law substantial and fundamental differences between the two even from the viewpoint of the offended party, that is, from the standpoint of the remedy itself, although the possibility of criminal proceedings may at times, from a practical standpoint, prove just as effective or

[TRADUCTION] L'avocat de Sa Majesté admet que l'ordonnance exigeant l'observation intégrale des dispositions de l'art. 11 n'aurait pu être exécutée que si le juge de première instance, agissant en vertu de l'art. 663(1)(b) du *Code criminel*, en avait fait une condition d'une ordonnance de probation et il soutient que la Cour devrait entendre la preuve ou les observations des parties quant à la sentence si elle confirmait la déclaration de culpabilité. Je crois qu'il faut considérer que la cause est contestée dans le seul but de faire déterminer la validité de l'article de la *Loi sur la Bibliothèque nationale* qui aurait été enfreint et, en conséquence, j'infirmerais la partie de la sentence exigeant l'observation de l'art. 11 de la Loi et je confirmerais le reste de celle-ci.

Même sans s'arrêter à savoir, si à cause de l'expression «dans le délai d'une semaine» au paragraphe (1), chaque infraction en est une qui se continue et qui, passé le délai d'une semaine, permettrait à la poursuite d'inculper le contrevenant d'une infraction distincte pour chaque jour de défaut, il est clair que toute omission de produire un livre publié constitue une infraction distincte. On peut donc conclure que non seulement l'article 11(4) prévoit une sanction, mais qu'il en prévoit une qui paraît être très efficace et très rigoureuse.

Cependant, pour trancher la question de droit fondamentale en l'espèce, il ne faut pas, à mon avis, tenir compte de la sévérité probable de la peine en cas de poursuite criminelle ni de l'efficacité de la sanction par rapport à celles ordinairement disponibles au civil. Il est important, toutefois, de se rappeler qu'au cas où la violation d'un droit donnerait lieu à des poursuites pénales contre le contrevenant, la personne lésée n'aurait aucun pouvoir quant à l'imposition de la peine ni aucun droit effectif d'exiger l'imposition d'une certaine peine, celle-ci relevant toujours de la discrétion du tribunal, sauf dans la mesure où une peine minimum est prévue. Enfin, sauf, dans les cas, comme celui-ci, où Sa Majesté elle-même est la partie dont les droits sont violés, la partie lésée ne peut normalement tirer quelque avantage ou compensation pécuniaire de l'amende imposée. Il existe donc en droit des différences substantielles et fondamentales entre les deux, même du point de vue de la partie lésée, c'est-à-dire, du point de vue de la sanction même, bien que l'éventualité de poursuites criminelles puisse, à certains moments, se révéler, en pratique, tout aussi efficace et même plus efficace pour la garantie de l'obligation imposée.

even more effective in ensuring compliance on the part of the party on whom the duty has been imposed.

*Craies on Statute Law*³, at pages 247 and 248, contains an excellent review of the law and of the jurisprudence on the point whether the statutory remedy provided is an exclusive one and I can conceive of no better way of expressing it. Under the heading "Specific remedy excludes other remedies" he states:

If a statute creates a new duty or imposes a new liability, and prescribes a specific remedy in case of neglect to perform the duty or discharge the liability, the general rule is "that no remedy can be taken but the particular remedy prescribed by the statute." (*Stevens v. Evans* (1761) 2 Burr. 1152, 1157. . .) "Where an Act creates an obligation," said the court in *Doe d. Bishop of Rochester v. Bridges*, ((1831) 1 B. & Ad. 847, 859) "and enforces the performance in a specific manner, we take it to be a general rule that performance cannot be enforced in any other manner." And in *Stevens v. Jeacocke*, ((1848) 11 Q.B. 731, 741) the court said: "It is a rule of law that an action will not lie for the infringement of a right created by statute, where another specific remedy for infringement is provided by the same statute." And in *R. v. County Court Judge of Essex*, ((1887) 18 Q.B.D. 704, 707 . . .) Lord Esher M.R. said: "The ordinary rule of construction applies to this case, that where the legislature has passed a new statute giving a new remedy, that remedy is the only one which can be pursued."

The result of the application of the rule may even be to oust jurisdiction as in *Barraclough v. Brown*, ([1897] A.C. 615, 622 . . .) where the question raised was whether an action for a declaration of a right would lie on a statute which gave a new right to recover certain expenses in a court of summary jurisdiction from persons not otherwise liable. Lord Watson said: "The right and the remedy are given *uno flatu*, and one cannot be dissociated from the other. By these words the legislature has, in my opinion, committed to the summary court exclusive jurisdiction, not merely to assess the amount of expenses to be repaid to the undertaker, but to determine by whom the amount is payable, and has therefore by plain implication enacted that no other court has any authority to entertain or decide these matters." In the Court of Appeal, where section 35 of the Local Government Superannuation Act 1937 was in question, Asquith L.J. said: "It is undoubtedly good law that where a statute creates a right and in plain language gives a specific remedy or appoints a specific tribunal for its enforcement, a party seeking to enforce that right must resort to this remedy or this tribunal and not to others." (*Wilkinson v. Barking Corporation* [1948] 1 K.B. 721, 724.) [The underlining is mine.]

³ Seventh Edition, 1971.

L'ouvrage intitulé *Craies on Statute Law*³ contient, aux pages 247 et 248, un excellent exposé du droit et de la jurisprudence en ce qui concerne la question de savoir si la sanction prévue par un texte de loi a un caractère exclusif et je ne saurais mieux l'exprimer. Sous le titre [TRADUCTION] «La sanction spécifique exclut les autres sanctions», il dit ceci:

[TRADUCTION] Si une loi crée un nouveau devoir ou impose une nouvelle obligation et prescrit une sanction spécifique en cas d'omission de remplir ce devoir ou de satisfaire à cette obligation, la règle générale veut «qu'il ne puisse y avoir d'autre sanction que celle qui est prescrite par la loi.» (*Stevens c. Evans* (1761) 2 Burr. 1152, à la p. 1157. . .) Dans l'affaire *Doe d. Bishop of Rochester c. Bridges*, ((1831) 1 B. & Ad. 847, à la p. 859) la cour dit: «Lorsqu'une Loi crée une obligation et qu'elle en sanctionne l'exécution d'une manière spécifique, nous considérons comme une règle générale que l'exécution n'en peut être sanctionnée d'une autre manière.» Dans l'affaire *Stevens c. Jeacocke*, ((1848) 11 Q. B. 731, à la p. 741) la cour dit aussi: «C'est une règle de droit qu'il n'y a pas d'action en justice pour la violation d'un droit créé par une loi, si cette loi prévoit une autre sanction spécifique pour cette violation.» Dans l'affaire *R. c. County Court Judge of Essex*, ((1887) 18 Q.B.D. 704, à la p. 707 . . .) lord Esher, Maître des rôles, dit encore: «La règle ordinaire d'interprétation s'applique à cette affaire-ci, savoir que quand le législateur a adopté une loi nouvelle dans laquelle il prévoit une nouvelle sanction, cette sanction est la seule qui puisse être recherchée.»

L'application de cette règle peut même avoir pour résultat de rendre le tribunal incompétent comme dans l'affaire *Barraclough c. Brown*, ([1897] A.C. 615, à la p. 622 . . .) où il s'agissait de déterminer s'il était possible de procéder par action visant à faire reconnaître l'existence d'un droit en vertu d'une loi qui accordait un droit nouveau d'obtenir dans un tribunal de simple police, le remboursement de certaines dépenses de personnes qui n'en étaient pas autrement redevables. Lord Watson dit: «Le droit et la sanction sont donnés d'un seul souffle et on ne peut dissocier l'un de l'autre. Par ces mots, le législateur a, à mon avis, donné compétence exclusive au tribunal de simple police, non seulement pour fixer le montant des frais à rembourser à l'entrepreneur, mais aussi pour déterminer par qui la somme est payable et il a édicté par voie de conséquence qu'aucun autre tribunal n'a compétence pour connaître ou décider de ces choses.» A la Cour d'appel, où l'article 35 du Local Government Superannuation Act de 1937 était en cause, le lord juge Asquith dit ceci: «C'est sans nul doute une bonne règle de droit que si une loi crée un droit, et en termes clairs l'assortit d'une sanction spécifique ou désigne un tribunal déterminé pour en assurer la sanction, quiconque cherche à faire valoir ce droit soit tenu d'avoir recours à cette sanction ou à ce tribunal et à nul autre.» (*Wilkinson c. Barking Corporation* [1948] 1 K.B. 721, à la p. 724.) [C'est moi qui souligne.]

³ Septième édition, 1971.

In the case entitled *Workmen's Compensation Board v. White Motor Company of Canada*⁴ at page 573 Hughes J.A. quoted and adopted *Pasmore v. The Oswaldtwistle Urban District Council*⁵ where the same principle is stated as follows:

The principle that where a specific remedy is given by a statute, it thereby deprives the person who insists upon a remedy of any other form of remedy than that given by the statute, is one which is very familiar and which runs through the law.

As in most cases, where general principles of law exist, there are exceptions. By looking at the enactment as a whole or by considering such things as its general objective, the harm which the remedy is designed to obviate or the persons or the extent of the class of persons whom the statute is designed either to protect by or render subject to the prohibition or duty, one might well come to the conclusion that Parliament, contrary to the general principle did not, in a particular case, intend the remedy to be exclusive, although it has not expressly stated so in the text of the statute. *Vallance v. Falle*⁶ seems to be the leading case on the subject. The rule as laid down in that case was approved in *Groves v. Wimborne*⁷; *Saunders v. The Holborn District Board of Works*⁸; and *Monk v. Warbey*⁹. As mentioned in the above cited text of Craies at page 249, Stephen J. stated the law on this point in the *Vallance* case, *supra*, as follows:

"The general rule ... seems in substance to be, that the provisions and object of the particular enactment must be looked at in order to discover whether it was intended to confer a general right which might be the subject of an action, or to create a duty sanctioned only by a particular penalty, in which case the only remedy for breach of the duty would be by proceedings for the penalty." It was held that the penalty prescribed by the Merchant Shipping Act 1854 was exclusive.

The case of *Waghorn v. Collison*¹⁰ was referred to by the plaintiff in support of the argument that the general rule should not be applied in the case

⁴ (1971) 3 N.B.R. (2d) 565.

⁵ [1898] A.C. 387 at p. 394.

⁶ (1884) 13 Q.B.D. 109.

⁷ [1898] 2 Q.B. 402.

⁸ [1895] 1 Q.B. 64.

⁹ [1935] 1 K.B. 75.

¹⁰ (1922) 91 L.J.K.B. 735.

Dans l'affaire *Workmen's Compensation Board c. White Motor Company of Canada*⁴, à la page 573, le juge d'appel Hughes cite et adopte l'arrêt *Pasmore c. The Oswaldtwistle Urban District Council*⁵ où le même principe est exprimé de la façon suivante:

[TRADUCTION] C'est un principe familier qui se retrouve dans tout le droit qu'une loi qui prévoit une sanction spécifique refuse par le fait même à la personne qui demande une sanction toute autre forme de sanction que celle que la loi prévoit.

Comme dans la plupart des cas, là où il existe un principe général de droit, il y a également des exceptions. En appréciant le texte de loi dans son ensemble ou en considérant entre autres son objet général, le mal que la sanction vise à prévenir ou encore les personnes ou l'étendue de la catégorie de personnes que la loi vise à protéger ou à soumettre à l'obligation ou à l'interdiction considérée, on pourrait bien arriver à la conclusion que le législateur, s'écartant du principe général, n'a pas voulu, dans un cas particulier, que la sanction soit exclusive, bien qu'il ne l'ait pas déclaré expressément dans le texte de la loi. L'affaire *Vallance c. Falle*⁶ paraît être celle qui fait autorité sur la question. La règle énoncée dans cette affaire a été suivie dans les affaires *Groves c. Wimborne*⁷, *Saunders c. The Holborn District Board of Works*⁸ et *Monk c. Warbey*⁹. Comme le rapporte l'ouvrage précité de Craies, à la page 249, le juge Stephen a énoncé la règle de droit sur ce point, dans l'affaire *Vallance* précitée, de la manière suivante:

[TRADUCTION] «La règle générale ... paraît, en substance, être la suivante: il faut examiner les dispositions et l'objet du texte de loi considéré afin de découvrir si l'on a voulu conférer un droit général qui pourrait être le fondement d'une action ou créer une obligation sanctionnée uniquement par une peine particulière, auquel cas la sanction du manquement à cette obligation ne pourrait être recherchée que par la procédure tendant à l'imposition de la peine.» Il a été jugé que la peine prescrite par le Merchant Shipping Act de 1854 était exclusive.

La demanderesse a invoqué l'affaire *Waghorn c. Collison*¹⁰ à l'appui de la thèse voulant que le principe général ne s'applique pas à la présente

⁴ (1971) 3 N.B.R. (2^e) 565.

⁵ [1898] A.C. 387, à la p. 394.

⁶ (1884) 13 Q.B.D. 109.

⁷ [1898] 2 Q.B. 402.

⁸ [1895] 1 Q.B. 64.

⁹ [1935] 1 K.B. 75.

¹⁰ (1922) 91 L.J.K.B. 735.

at bar. The *Waghorn* case is of no help whatsoever to the plaintiff as the statute under consideration there contained an express provision to the effect that the remedy would not be exclusive. It was expressed in the following terms [at page 736]:
 “. . . this provision [should] not be in derogation of any right of the workman to recover wages by any other proceedings.”

In the case at bar, the person, whose interest is being promoted by section 11, is the Crown in the right of Canada through its institution, the National Library, and it is the Crown alone who can enforce compliance with the statute. There is no particular moral issue at stake nor any matter of urgent public interest or import involved. Having regard to the fact that no compensation is provided for in the legislation, the statutory duty to supply books gratuitously created by this Act of Parliament, if not onerous from a financial standpoint, constitutes nonetheless an invasion of a right to private property which Parliament normally protects very carefully.

In a recent decision in the case of *Manitoba Fisheries Limited v. The Queen*¹¹, Ritchie J. in delivering reasons on behalf of the entire Court had this to say on the subject at pages 109 and 110:

There is no express language in the Act providing for the payment of compensation by the federal Crown but the appellant relies upon the long-established rule which is succinctly stated by Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.* [1920] A.C. 508 at p. 542 where 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.

The rule of construction is more amply stated in *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 11th ed., pp. 275 to 277 in language which was approved by Wilson J.A. in the British Columbia Court of Appeal in *B.C. Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia et al.* (1962) 34 D.L.R. (2d) 25 at p. 44, which is set out at length in the judgment of Mr. Justice Collier at [1977] 2 F.C. p. 462, where reference is also made to the approach adopted by Lord Radcliffe in *Belfast Corporation v. O.D. Cars Ltd.* [1960] A.C. 490 at p. 523 (H.L.(N.I.)). In considering whether a particular piece of legislation contemplates taking without compensation, Lord Radcliffe there said:

On the one hand, there would be the general principle, accepted by the legislature and scrupulously defended by the

affaire. L'affaire *Waghorn* n'est absolument d'aucun secours à la demanderesse puisque la loi qui y était en cause contenait une disposition expresse énonçant que la sanction prévue ne serait pas exclusive. Cette disposition était rédigée dans les termes suivants [à la page 736]: [TRADUCTION]
 «. . . la présente disposition ne [doit] aucunement porter atteinte aux droits de l'ouvrier de recouvrer des salaires par d'autres procédures.»

Dans la présente affaire, la personne qui tire avantage de l'article 11 est Sa Majesté du chef du Canada, par l'entremise d'une de ses institutions, la Bibliothèque nationale, et seule Sa Majesté peut en assurer le respect. Il n'y a ni question morale en jeu, ni matière pressante d'importance ou d'intérêt public. Compte tenu du fait que la Loi ne prévoit pas de dédommagement, l'obligation qu'elle fait de fournir des livres gratuitement, même si elle n'est pas lourde financièrement, constitue néanmoins une atteinte au droit à la propriété privée, droit que le législateur protège normalement de façon très attentive.

Dans un arrêt récent, *Manitoba Fisheries Limited c. La Reine*¹¹, le juge Ritchie, qui expose les motifs de jugement de la Cour, dit ce qui suit sur le sujet, aux pages 109 et 110:

La Loi ne prévoit pas expressément que le gouvernement fédéral doit verser une indemnité, mais l'appelante se fonde sur un principe établi de longue date énoncé par cette formule concise de lord Atkinson dans *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.* [1920] A.C. 508, à la p. 542:

[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 sans indemnisation.

Cette règle d'interprétation est développée dans l'ouvrage de *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 11^e éd., aux pp. 275 à 277, dont l'extrait pertinent est approuvé par le juge 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 et autres* (1962) 34 D.L.R. (2d) 25, à la p. 44. Le juge Collier ([1977] 2 C.F., à la p. 462) le cite intégralement et se réfère également à la méthode retenue par lord Radcliffe dans l'arrêt *Belfast Corporation v. O.D. Cars Ltd.* [1960] A.C. 490, à la p. 523 (H.L.(N.I.)) pour déterminer si un texte de loi envisage une «dépossession sans indemnisation». Voici ce que dit lord Radcliffe:

[TRADUCTION] D'une part, il y a le principe général adopté par le législateur et scrupuleusement défendu par les cours,

¹¹ [1979] 1 S.C.R. 101.

¹¹ [1979] 1 R.C.S. 101.

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. [The underlining is mine.]

Parliament has, in the legislation under consideration, chosen to stipulate that no compensation would be provided by decreeing that the publisher would supply the book "at his own expense" and has provided a clear remedy to ensure compliance with that statutory duty and a specific penalty for default. There is no reason to believe that, if, in the case at bar, the Crown had decided to fully apply the remedy provided for by Parliament to each default, the desired result would not have been obtained.

In these circumstances, I can think of no clearer case where the general principle, that the stipulated remedy is deemed to be exclusive, should not be applied and can find no justification whatsoever for any exception being made to it.

The action will, accordingly, be dismissed with costs.

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 «dépossession». Les divers aspects de ce principe figurent dans les règles d'interprétation des lois 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 indemnisation complète, ou qui introduisent 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, 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. [C'est moi qui souligne.]

Le législateur a choisi, dans la loi considérée, d'édicter qu'il n'y aurait pas d'indemnisation en décrétant que l'éditeur fournirait le livre «à ses propres frais» et a prévu une sanction précise pour assurer l'exécution de cette obligation légale et une peine spécifique en cas de défaut. Il n'y a pas de motif de croire que, si, en l'espèce, Sa Majesté avait décidé d'appliquer pleinement la sanction prévue par le législateur à chaque manquement, le résultat n'aurait pas été atteint.

Dans les circonstances, je ne puis concevoir de cas plus patent où le principe général selon lequel la sanction prévue est réputée exclusive devrait s'appliquer et je ne puis trouver aucune justification d'y déroger.

L'action sera donc rejetée avec dépens.