

**Manitoba Fisheries Limited Appellant;**

and

**Her Majesty The Queen Respondent.**

1978: June 22; 1978: October 3.

Present: Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL**

*Compensation — Crown corporation given exclusive right to carry on business of fish exporting — Implementation of legislation having effect of putting fish exporting company out of business — Goodwill taken — Company entitled to compensation — Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C. 1970, c. F-13.*

The appellant company was incorporated in 1926 and was, from its earliest days until May 1969, engaged in the purchase of fish from fishermen in the various lakes in Manitoba and the processing and sale of these fish to customers in the United States and in other Provinces in Canada. This company and others like it had over the years built up individual clienteles in what had become a highly competitive business.

By the *Freshwater Fish Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. F-13, which came into force May 1, 1969, the respondent through its agent, the Freshwater Fish Marketing Corporation, was granted a commercial monopoly in the export of fish from Manitoba and other participating provinces. The Corporation was authorized to license continued participation in the fish export industry by the appellant and other firms and the respondent was authorized to exempt them from the monopoly provisions of the Act. No such licence was issued nor was such exemption made in favour of the appellant and the appellant accordingly ceased carrying on its business on or about May 1, 1969.

Provision was made in the Act and by agreement between Canada and the participating provinces for payments to be made by the government of the participating province, in this case, Manitoba, to the owners of redundant assets. The Government of Manitoba refused to so compensate the appellant.

An action brought by the appellant for a declaration that it was entitled to compensation for the loss suffered by reason of the provisions of the *Freshwater Fish Marketing Act* was dismissed at trial, and an appeal to the Federal Court of Appeal was also dismissed. The company then appealed to this Court. The basic conten-

**Manitoba Fisheries Limited Appelante;**

et

**Sa Majesté La Reine Intimée.**

1978: 22 juin; 1978: 3 octobre.

Présents: Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

*Indemnisation — Office fédéral exclusivement habilité à exporter du poisson — Entrée en vigueur d'une loi entraînant la cessation des activités commerciales d'une entreprise d'exportation de poisson — Achalandage effectivement pris — Droit de la compagnie d'être indemnisée — Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, S.R.C. 1970, chap. F-13.*

La compagnie appelante a été constituée en 1926. De ce moment-là jusqu'en mai 1969, elle a acheté du poisson aux pêcheurs des lacs du Manitoba pour le traiter et le vendre à des clients dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Cette compagnie et ses concurrents avaient constitué au cours des années leur propre clientèle dans un secteur devenu très compétitif.

Dans la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, S.R.C. 1970, chap. F-13, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1969, l'intimée a conféré à son mandataire, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, le droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba et des provinces participantes. L'Office était autorisé à délivrer des licences afin de permettre à l'appelante et à d'autres commerçants de continuer d'exporter du poisson et de les exempter de l'application des dispositions de la Loi conférant un droit exclusif à l'Office. L'appelante n'a obtenu ni licence ni exemption et a en conséquence cessé d'exploiter son entreprise vers le 1<sup>er</sup> mai 1969.

Conformément à la Loi, les provinces participantes, en l'espèce, le Manitoba, pouvaient conclure avec le Canada un accord prévoyant le paiement d'une indemnité au propriétaire de biens devenus superflus. Le gouvernement du Manitoba a refusé d'indemniser l'appelante.

La Division de première instance de la Cour fédérale a rejeté l'action intentée par l'appelante pour obtenir une déclaration établissant son droit à une indemnité en raison des dispositions de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* et la Cour d'appel fédérale a confirmé ce jugement. De là le pourvoi de cette

tion of the appellant was that this legislation had resulted in depriving it of its business and it was conceded both in the judgments at trial and on appeal that the implementation of the legislation had the effect of putting the appellant out of business. This loss had been sustained without any compensation from the federal authority which undoubtedly brought it about. The position taken by the respondent and sustained in both Courts below was that while the effect of the legislation was to extinguish the appellant's goodwill, it was nevertheless not taken away by the federal Crown or the Corporation.

*Held:* The appeal should be allowed.

The legislation in question and the Corporation created thereunder had the effect of depriving the appellant of its goodwill as a going concern and consequently rendering its physical assets virtually useless and the goodwill so taken away constituted property of the appellant for the loss of which no compensation whatever had been paid. There is nothing in the Act providing for the taking of such property by the Government without compensation and as the Court found that there was such a taking, it followed that it was unauthorized having regard to the recognized rule 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" *per Lord Atkinson in Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508.

*Ulster Transport Authority v. James Brown & Sons, Ltd.*, [1953] N.I. 79, applied; *France Fenwick and Co. Ltd. v. The King*, [1927] 1 K.B. 458; *Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association*, [1977] 2 W.L.R. 901, distinguished; *Trego v. Hunt*, [1896] A.C. 7; *B.C. Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal<sup>1</sup>, dismissing an appeal from a judgment of Collier J. Appeal allowed.

*K. Arenson, D.C.H. McCaffrey, Q.C., and J. Lamont*, for the appellant.

*G. W. Ainslie, Q.C., and S. Lyman*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

**RITCHIE J.**—This is an appeal from a judgment of the Federal Court of Appeal dismissing an

compagnie devant la présente Cour. L'appelante soutient essentiellement que la Loi a eu pour résultat de la priver de son entreprise. D'ailleurs, les décisions rendues en première instance et en appel concèdent que la mise en œuvre de la Loi a entraîné la cessation des activités commerciales de l'appelante. La perte a été subie sans que l'organisme fédéral qui en a été indubitablement la cause verse aucune indemnité. L'intimée a prétendu en première instance et en appel, que même si la législation a eu pour effet d'anéantir l'achalandage de l'appelante, on ne peut dire que le gouvernement fédéral ou l'Office le lui ait pris.

*Arrêt:* Le pourvoi doit être accueilli.

La Loi en question et l'Office qu'elle établit ont eu pour effet de priver l'appelante de l'achalandage attaché à son entreprise en activité et ont, à toutes fins pratiques, rendu inutiles ses biens corporels; en outre, l'achalandage constitue un bien pour la perte duquel l'appelante n'a jamais été indemnisée. Rien dans la Loi n'autorise le gouvernement à prendre possession d'un tel bien sans verser d'indemnité et, puisque la Cour conclut qu'il y a effectivement eu dépossession, elle conclut également que celle-ci n'était pas autorisée vu la règle bien établie que «sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation» (*lord Atkinson, dans l'arrêt Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508).

Jurisprudence: *Ulster Transport Authority v. James Brown & Sons, Ltd.*, [1953] N.I. 79, appliqué; distinction faite avec les arrêts *France Fenwick and Co. Ltd. v. The King*, [1927] 1 K.B. 458; *Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association*, [1977] 2 W.L.R. 901; *Trego v. Hunt*, [1896] A.C. 7; *B.C. Power Corp. Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale<sup>1</sup>, rejetant un appel d'un jugement du juge Collier. Pourvoi accueilli.

*K. Arenson, D.C.H. McCaffrey, c.r., et J. Lamont*, pour l'appelante.

*G. W. Ainslie, c.r., et S. Lyman*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

**LE JUGE RITCHIE**—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui confirme un juge-

<sup>1</sup> [1978] 1 F.C. 485.

<sup>1</sup> [1978] 1 C.F. 485.

appeal from a judgment rendered at trial by Collier J., whereby he dismissed the action brought by the appellant for a declaration that it was entitled to compensation for the loss suffered by reason of the provisions of the *Freshwater Fish Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. F-13 (hereinafter referred to as "the Act").

The appellant company was incorporated in 1926 and was, from its earliest days until May 1969, engaged in the purchase of fish from fishermen in the various lakes in Manitoba and the processing and sale of these fish to customers in the United States and in other Provinces in Canada. The learned trial judge found that this company and others like it had over the years built up individual clientele in what had become a highly competitive business. The following facts are admitted by the respondent:

1. That prior to 1969 the Plaintiff owned and operated a business in the fish exporting industry in Manitoba and that the Plaintiff's business consisted entirely of some or all of the activities described in Section 21(1) of the *Freshwater Fish Marketing Act* (hereinafter called the "Act").
2. That the Act *inter alia* created the Freshwater Fish Marketing Corporation (hereinafter called the "Corporation") and gave to it the exclusive right to carry on the business of fish exporting from Manitoba and elsewhere in Canada fish that are fished for commercial purposes in a participating province as an agent of the Defendant and that the Corporation commenced its business on May 1, 1969.
3. That the Act prohibited all firms in the said industry from carrying on their business of fish exporting, fish that are fished for commercial purposes in a participating province, unless a license was issued by the Corporation or unless a firm was exempted from the prohibition by the Governor in Council, and that no such license has been issued nor has such an exemption been made in favour of the Plaintiff and that the Plaintiff accordingly ceased carrying on its said business on or about May 1, 1969.
4. That the Act empowered the responsible Minister, with the approval of the Governor in Council and on behalf of the Government of Canada, to enter into an agreement with, *inter alia*, the Government of Manitoba, providing for, *inter alia*, 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, for compensation

ment rendu en première instance par le juge Collier. Ce dernier a rejeté l'action intentée par l'appelante pour obtenir une déclaration établissant son droit à une indemnité pour la perte subie en raison des dispositions de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, S.R.C. 1970, chap. F-13 (ci-après appelée «la Loi»).

La compagnie appelante a été constituée en 1926. De ce moment-là jusqu'en mai 1969, elle a acheté du poisson aux pêcheurs des lacs du Manitoba pour le traiter et le vendre à des clients dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Le savant juge de première instance a conclu que cette compagnie et ses concurrents avaient constitué au cours des années leur propre clientèle dans un secteur devenu très compétitif. L'intimée admet les faits suivants:

- [TRADUCTION]
1. Qu'avant 1969, la demanderesse possédait et exploitait une entreprise d'exportation de poisson du Manitoba et que ses activités commerciales correspondaient en partie sinon en totalité aux activités décrites au par. 21(1) de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* (ci-après appelée la «Loi»).
  2. Que cette loi prévoit notamment la création de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (ci-après appelé l'«Office») et lui confère le droit exclusif d'exporter hors du Manitoba ou du Canada du poisson pêché à des fins commerciales dans une province participante; que l'Office est un mandataire de l'intimée et fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> mai 1969.
  3. Que la Loi interdit à tout commerçant de ce secteur de continuer d'exporter du poisson pêché à des fins commerciales dans une province participante sans licence délivrée par l'Office ou sans être exempté de l'application de cette disposition par le gouverneur en conseil; que la demanderesse n'a obtenu ni licence ni exemption et qu'elle a en conséquence cessé d'exploiter son entreprise vers le 1<sup>er</sup> mai 1969.
  4. Que la Loi autorise le ministre responsable, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure, au nom du gouvernement du Canada, des accords avec, notamment, le gouvernement du Manitoba prévoyant 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'emmagasinage, au traitement ou autre forme de préparation du poisson pour le marché,

for any such plant or equipment that would or might be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation under Part 3 thereof.

5. That in an agreement dated the 4th day of June 1969, the Government of Canada and the Government of Manitoba agreed, *inter alia*, as follows:

“5. 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.”

and that *the Government of Manitoba has refused and continues to refuse to so compensate the Plaintiff, and that the Plaintiff is not a party to the said agreement.* (The italics are my own.)

The defendant additionally admits as follows:

1. Until the creation of the Corporation by the Act, persons wishing to purchase freshwater fish from Manitoba could purchase such fish from the Plaintiff or other firms in the industry. After the creation of the corporation such purchases could be made only from the Corporation or its agents.

2. In servicing its customers immediately after the first day of May 1969, the Corporation continued to process, package and sell the fish in substantially the same manner as had been established and followed by the Plaintiff and the other firms in the industry up to the first day of May 1969.

3. The customers of all the firms in the industry including the Plaintiff's, immediately prior to the creation of the Corporation, and the Corporation's customers immediately subsequent to the creation of the Corporation, were in substance the same, and the sales to those customers constituted all or nearly all of the Corporation's sales in 1969.

The Freshwater Fish Marketing Corporation (hereinafter called the “Corporation”) is an agent of Her Majesty in Right of Canada and any property acquired by the Corporation becomes the property of the federal Crown. Part III of the Act contains the following provisions outlining the rights and authorities vested in the Corporation. By s. 23 the Corporation—

... has the exclusive right to market and trade in fish in interprovincial and export trade and shall exercise that

lorsqu'un tel établissement ou matériel devient ou peut devenir superflu du fait d'activités que la Partie 3 de la Loi autorise l'Office à exercer.

5. Que le 4 juin 1969, le Canada et le Manitoba ont passé un accord stipulant notamment ce qui suit:

«5. 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'emmagasinage, au traitement 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.»

et que *le gouvernement du Manitoba a refusé et refuse toujours d'indemniser la demanderesse et que cette dernière n'est pas partie à l'accord.* (Mis en italiques par mes soins.)

La défenderesse admet également:

[TRADUCTION] 1. Qu'avant la création de l'Office par la Loi, les personnes voulant obtenir du poisson d'eau douce du Manitoba pouvaient l'acheter à la demanderesse ou à d'autres entreprises, mais que depuis la création de l'Office, elles doivent s'adresser à lui ou à ses mandataires.

2. Que pour servir ses clients après le 1<sup>er</sup> mai 1969, l'Office a traité, emballé et vendu le poisson selon quasiment la même méthode que celle mise au point et suivie par la demanderesse et les autres entreprises avant le 1<sup>er</sup> mai 1969.

3. Qu'immédiatement avant la création de l'Office, les clients des entreprises de ce secteur, y compris ceux de la demanderesse, étaient essentiellement les mêmes que ceux de l'Office immédiatement après sa création, et que les ventes conclues avec ces clients ont constitué la totalité ou la quasi totalité des ventes de l'Office en 1969.

L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (ci-après appelé l'«Office») est un mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et tout bien qu'il acquiert devient la propriété du gouvernement fédéral. La partie III de la Loi contient les articles qui définissent les droits et les pouvoirs conférés à l'Office. En vertu de l'art. 23, l'Office—

... a le droit exclusif de procéder à la commercialisation, à l'achat et à la vente du poisson dans le commerce

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.

Section 21(1) further provides:

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 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.

The basic contention of the appellant is that this legislation has resulted in depriving it of its business and indeed it is conceded both in the judgments at trial and on appeal that the implementation of the legislation had the effect of putting the appellant out of business. This loss has been sustained without any compensation from the federal authority which undoubtedly brought it about. The position taken by the respondent and sustained in both Courts below is that while the effect of the legislation is to extinguish the appellant's goodwill, it was nevertheless not taken away by the federal Crown or the Corporation.

The reasons for judgment rendered in the Court of Appeal by Mr. Justice Urie are now conveniently reported in [1978] 1 F.C. 485, and in the concluding portion of that judgment, at p. 496, he has this to say about the effect of the legislation:

Unfortunately, implementation of the legislation had the effect of putting the appellant out of business but that result did not occur due to any deprivation of property of the appellant by the respondent. As earlier stated, the Crown did not acquire, possess or use any property of the appellant, either tangible or intangible, unless it could be said that the fishermen who supplied the

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 paragraphe 21(1) prévoit en outre:

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.

L'appelante soutient essentiellement que la Loi a eu pour résultat de la priver de son entreprise. D'ailleurs, les décisions rendues en première instance et en appel concèdent que la mise en œuvre de la Loi a entraîné la cessation des activités commerciales de l'appelante. La perte a été subie sans que l'organisme fédéral qui en a été indubitablement la cause verse aucune indemnité. L'intimée a prétendu en première instance et en appel, et maintient toujours, que même si la législation a eu pour effet d'anéantir l'achalandage de l'appelante, on ne peut dire que le gouvernement fédéral ou l'Office le lui ait pris.

Les motifs du jugement de la Cour d'appel, rédigés par le juge Urie, sont publiés à [1978] 1 C.F. 485 et voici ce qu'il dit, à la fin de son jugement, sur l'effet de la législation (à la p. 496):

Malheureusement, la mise en œuvre de la Loi a eu pour effet de faire cesser les activités de l'appelante mais cette conséquence n'est pas due au fait que l'intimée a privé l'appelante de ses biens. Comme je l'ai déjà mentionné, la Couronne n'a pas fait l'acquisition, ni pris possession ou fait usage des biens de l'appelante, corporels ou incorporels, à moins que l'on puisse dire que les

appellant with their fish or the customers to whom the appellant sold its fish and fish products had become their property. Obviously that could not be so because either the fishermen or the customers could, if they so desired, do business with anyone they wished. They were not the exclusive property of the appellant or anyone else, as the admittedly highly competitive nature of the business indicates. What the appellant lost was not property but was its right to carry on the business in which it had been engaged, without a licence. If that loss included whatever goodwill the appellant had, it was not taken by the Corporation.

I have great difficulty in following this reasoning because it is clear from the record that a very substantial group of customers had been doing business with the appellant over a period of many years and they continued to do so until the legislation effectively deprived them of their source of supply and left them in a position where they no longer had a free choice as to where their business was to be placed and were indeed compelled to do business only with the Corporation. It will be seen that the learned trial judge and the Court of Appeal proceeded on the basis that prior to May 1, 1969, when the Corporation came into existence, the appellant and companies like it had substantial goodwill attaching to their businesses and that they lost this goodwill as a result of the creation of the Corporation by the federal government. In this regard, Mr. Justice Urie, in reviewing the facts at the opening of his judgment had this to say, at p. 487 of the Federal Court Report:

The appellant, since at least 1926 or 1927, marketed freshwater fish. The fish were purchased from independent fishermen at various points in Manitoba and were processed in various ways, at plants owned by the appellant. The processed product was sold principally to buyers in the United States. It was, apparently, a highly competitive business. However, the learned Trial Judge found as a fact that the appellant, and other firms like it, had built up individual clienteles and competitive positions in the industry. He further held [at page 461] that, on the evidence, "there was goodwill, in the legal and business sense, attaching to the plaintiff's operation" the value of which it was not necessary for him to fix since the parties agreed that any compensation payable in respect thereof would be the subject of agreement between them or, failing that, determined by a Judge of the Trial Division. Whether or not the learned

pêcheurs qui approvisionnaient l'appelante en poisson ou les clients à qui l'appelante vendait du poisson ou des produits de poisson soient devenus la propriété de l'appelante. Il est évident qu'il ne pouvait en être ainsi puisqu'il était loisible aux pêcheurs ou aux clients de faire affaire avec qui ils désiraient. Cet achalandage n'était pas la propriété exclusive de l'appelante ou de qui que ce soit, comme l'indique la nature, reconnue hautement compétitive, de l'entreprise. L'appelante n'a pas perdu de biens mais le droit d'exercer le commerce auquel elle se livrait, sans licence. Si cette perte incluait une partie quelconque de l'achalandage de l'appelante, alors cet achalandage n'a pas été pris par l'Office.

J'ai beaucoup de difficulté à suivre ce raisonnement, car le dossier montre clairement qu'un nombre très important de clients faisaient affaire avec l'appelante depuis plusieurs années et ont continué de le faire jusqu'à ce que la législation les prive de leur source d'approvisionnement et les laisse dans une situation où ils n'avaient plus de choix; à toutes fins pratiques ils devaient faire affaire avec l'Office. Comme nous le verrons, le savant juge de première instance et la Cour d'appel ont fondé leur décision sur la prémissse qu'avant le 1<sup>er</sup> mai 1969, date de la création de l'Office, l'appelante et ses concurrents jouissaient d'un achalandage important qu'ils ont perdu à la suite de la création de l'Office par le gouvernement fédéral. Voici en quels termes le juge Urie a résumé les faits au début de son jugement (à la p. 487 du Recueil de la Cour fédérale):

L'appelante, depuis au moins 1926 ou 1927, faisait la commercialisation du poisson d'eau douce acheté à des pêcheurs indépendants de divers endroits du Manitoba et ensuite transformé de plusieurs façons à ses établissements. Le produit transformé était vendu principalement à des clients américains. Il s'agissait, apparemment, d'une entreprise très compétitive. Toutefois, le savant juge de première instance a conclu que l'appelante et ses concurrents possédaient leur propre clientèle et occupaient une place compétitive dans cette industrie. Il a de plus conclu [à la page 461] que d'après la preuve, «l'entreprise de la demanderesse comportait un achalandage, au sens commercial et juridique du terme» dont il n'avait pas à déterminer la valeur puisque 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 la Division de première instance. A mon

Trial Judge erred in his determination as to the existence or non-existence of goodwill in the appellant's business need not, it seems to me, be explored in these reasons since, for the purpose thereof, I will assume that he was correct in making this finding.

In my view the appellant's suppliers and customers who it had acquired and cultivated over the years constituted one of its most valuable assets as of April 30, 1969, and on the following day that asset was completely extinguished and the suppliers and customers were left with no choice but to do business with the Freshwater Fish Marketing Corporation which was created as of that date by the federal authority for the express purpose of enjoying a monopoly of the market in which the appellant had formerly prospered. The kind of goodwill lost to the appellant by reason of the Act is, in my view, best described by Lord Macnaghten in *Trego v. Hunt*<sup>2</sup>, at p. 24, where he said:

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

In the course of his reasons for judgment in the Trial Division, Mr. Justice Collier, as reported in [1977] 2 F.C. at p. 461, had this to say:

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.

In so finding, Mr. Justice Collier relied on the following passage from the reasons for judgment of Lord MacDermott L.C.J. in *Ulster Transport Authority v. James Brown & Sons, Ltd.*<sup>3</sup>, at pp.

avis, il n'est pas nécessaire de discuter de la question de savoir si le savant juge de première instance a erré ou non lorsqu'il s'est prononcé sur l'existence de l'achalandage dans l'entreprise de l'appelante puisque, aux fins des présents motifs, je prends pour acquis que sa décision était bien fondée.

A mon avis, les fournisseurs et les clients avec lesquels l'appelante avait entretenu des relations d'affaires au cours des années, constituaient, le 30 avril 1969, l'un de ses actifs les plus précieux. Le lendemain, cet actif avait perdu toute sa valeur puisqu'à compter de ce jour, les fournisseurs et les clients n'avaient plus d'autre choix que de faire affaire avec l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, créé par le gouvernement fédéral à cette date dans le but exprès d'acquérir le monopole du marché dans lequel l'appelante avait prospéré. La meilleure définition du genre d'achalandage que l'appelante a ainsi perdu à cause de la Loi est, à mon avis, donnée par lord Macnaghten dans l'arrêt *Trego v. Hunt*<sup>2</sup>, à la p. 24:

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

En première instance, le juge Collier a déclaré à la p. 461 de ses motifs de jugement publiés à [1977] 2 C.F. 457:

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.

Le juge Collier fonde cette conclusion sur l'extrait suivant de la décision du lord juge en chef McDermott dans *Ulster Transport Authority v. James Brown & Sons, Ltd.*<sup>3</sup>, aux pp. 109 à 110. Cet

<sup>2</sup> [1896] A.C. 7.

<sup>3</sup> [1953] N.I. 79.

<sup>2</sup> [1896] A.C. 7.

<sup>3</sup> [1953] N.I. 79.

109 to 110. The passage which was quoted in [1977] 2 F.C. 460 and 461 reads as follows:

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.*:

"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. 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.

In my opinion, viewed in this light, goodwill, although intangible in character is a part of the property of a business just as much as the premises, machinery and equipment employed in the production of the product whose quality engenders that goodwill.

That the judgment of the Court of Appeal proceeded on the basis that goodwill is "property" is apparent from the following passage to be found in the reasons for judgment of Mr. Justice Urie, reported in [1978] 1 F.C. p. 490:

Assuming, however, that goodwill is property, did the Corporation take that property from the appellant? If that question is answered in the affirmative, then, as

extrait est cité dans les motifs du juge Collier à [1977] 2 C.F., aux pp. 460 et 461:

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.*:

[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 v. 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 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 fourni 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.*

Vu sous ce jour, l'achalandage, même s'il est par sa nature un bien incorporel, fait autant partie des biens de l'entreprise que les locaux, les installations et le matériel utilisés pour fabriquer le produit dont la qualité engendre l'achalandage.

Il est évident, à la lecture de l'extrait suivant des motifs de jugement du juge Urie (publiés à [1978] 1 C.F., à la p. 490), que la Cour d'appel s'est fondée sur le fait que l'achalandage est un «bien»:

Si l'on prend pour acquis, toutefois, que l'achalandage est un bien, doit-on conclure que l'Office l'a pris à l'appelante? Dans l'affirmative, il faut que la Loi ait

appears from the jurisprudence, there must be found a clear legislative intent to do so without compensation.

The Trial Judge found, on consideration of the whole statute, that it did not purport to take any property in any of the participating provinces from anyone, with or without compensation. It is a conclusion with which I must agree.

It is thus apparent that the Courts below based their conclusion on the premise that although the appellant had lost its business and the legislation created a monopoly in that business in the Corporation, the effect could not be regarded as a taking or acquiring of the business by the Corporation. In this regard it is well to remember that the respondent expressly admitted the fact that:

1. Until the creation of the Corporation by the Act, persons wishing to purchase freshwater fish from Manitoba could purchase such fish from the Plaintiff or other firms in the industry. After the creation of the Corporation such purchases could be made only from the Corporation or its agents.

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.*<sup>4</sup>, 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.*<sup>5</sup>, 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.*<sup>6</sup>, at p. 523 (H.L.(N.I.)). In considering whether a particular piece of legislation contemplates taking without compensation, Lord Radcliffe there said:

envisagé de le faire sans indemnisation, tel qu'il se dégage de la jurisprudence à cet effet.

Le juge de première instance, après avoir examiné l'ensemble de la Loi, a conclu qu'elle n'a pas pour objet de prendre, dans les provinces participantes, les biens d'une personne avec ou sans indemnisation. Je souscris à cette conclusion.

Il est donc évident que les cours d'instance inférieure ont fondé leur conclusion sur la prémissse que même si l'appelante a perdu son entreprise et que la législation crée un monopole dans ce domaine en faveur de l'Office, on ne peut pour autant considérer que ce dernier a acquis ou pris l'entreprise. A cet égard, il est pertinent de rappeler que l'intimée a expressément reconnu:

[TRADUCTION] 1. Qu'avant la création de l'Office par la Loi, les personnes voulant obtenir du poisson d'eau douce du Manitoba pouvaient l'acheter à la demanderesse ou à d'autres entreprises, mais que depuis la création de l'Office, elles doivent s'adresser à lui ou à ses mandataires.

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.*<sup>4</sup>, 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<sup>e</sup> 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*<sup>5</sup>, 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.*<sup>6</sup>, 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:

<sup>4</sup> [1920] A.C. 508.

<sup>5</sup> (1962), 34 D.L.R. (2d) 25.

<sup>6</sup> [1960] A.C. 490.

<sup>4</sup> [1920] A.C. 508.

<sup>5</sup> (1962), 34 D.L.R. (2d) 25.

<sup>6</sup> [1960] A.C. 490.

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.

Once it is accepted that the loss of the goodwill of the appellant's business which was brought about by the Act and by the setting up of the Corporation was a loss of property and that the same goodwill was by statutory compulsion acquired by the federal authority, it seems to me to follow that the appellant was deprived of property which was acquired by the Crown.

In support of the contention that in creating a monopoly for the Corporation Parliament had in fact not taken anything from the appellant, some reliance is placed on a short paragraph from the reasons for judgment of Lord MacDermott, L.C.J., in *Ulster Transport Authority v. James Brown and Sons Ltd.*, *supra*, where he said, at p. 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 contra-distinction 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.

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

Une fois admis que la perte de l'achalandage de l'entreprise de l'appelante, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi et de la création de l'Office, est la perte d'un bien et que cet achalandage a été acquis par un organisme fédéral de par la force d'une loi, il faut à mon avis conclure que l'appelante a été privée d'un bien que le gouvernement a acquis.

On a invoqué la brève déclaration suivante du lord juge en chef MacDermott dans l'arrêt *Ulster Transport Authority v. James Brown and Sons Ltd.*, précité, (à la p. 111), pour appuyer l'argument qu'en créant un monopole au profit de l'Office, le Parlement n'avait en fait rien pris à l'appelante:

[TRADUCTION] La question suivante 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, savoir: (1) «prendre» signifie acquérir ou prendre possession, c'est-à-dire désigne un transfert ou une cession de biens d'une personne à une autre et s'oppose à une dépossession sans acquisition, par exemple la dissipation ou la destruction; et (2) une simple interdiction ne saurait être une dépossession, quels que puissent être les autres sens de «prendre».

This passage is merely a recital of the arguments advanced on behalf of the Transport Authority. In the result Lord MacDermott found that there had been a taking away when the Legislature, by enacting *Transport Act (Northern Ireland), 1948*, repealed the statutory exemption which had allowed the Brown Company and others like it to operate in competition with the Government Board in respect of furniture moving and replaced it by a provision which so seriously impaired the scope of the business of such companies as to prompt Lord MacDermott to observe, at p. 113:

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.

Later in the same judgment, Lord MacDermott observed at p. 116:

We are not dealing here with a "mere" prohibition or with a prohibition which is essentially regulatory in character. We are dealing with what I have held to be, according to the intention of the Legislature, a device for diverting a definite part of the business of furniture removers and storers from the respondents and others to the appellants. If that is right, the result must be the same whether section 5(1) of the Act of 1920 sounds in pith and substance or in effect or partly in one and partly in the other. Wherever else a prohibition directed to other ends might lead, the relevant prohibition cannot but constitute a taking if my views as to its effect and underlying intention are correct.

For these reasons, I am of the opinion that there has been a taking of property within the meaning of section 5(1).

When read as a whole, there can be little doubt that the *Ulster Transport Authority* case, *supra*, strongly supports the appellant's contention in the present case.

Cet extrait reprend simplement les arguments avancés au nom de la Commission des transports. Lord MacDermott a conclu en définitive qu'il y avait eu dépossession lorsque la Législature a adopté la *Transport Act (Irlande du Nord)*, 1948, pour supprimer l'exemption qui avait permis à la compagnie Brown et à d'autres entreprises de faire concurrence à la commission gouvernementale en matière de déménagement de meubles, et la remplacer par une disposition qui portait si gravement atteinte au commerce de ces entreprises que lord MacDermott a souligné (à la p. 113):

[TRADUCTION] 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.

Puis à la p. 116:

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas d'une «simple» interdiction ou d'une interdiction à caractère essentiellement réglementaire. En l'espèce, je conclus au contraire qu'il s'agit, selon l'intention du législateur, d'un moyen de transférer à l'appelante une partie importante des entreprises de déménagement et d'entreposage de meubles exploitées par l'intimée et d'autres compagnies. Si c'est le cas, le résultat doit être le même peu importe que le par. 5(1) de la Loi de 1920 s'attache au caractère véritable ou aux conséquences ou partiellement à l'un et partiellement à l'autre. Quelle que puisse être la portée d'une interdiction visant d'autres fins, je pense que l'interdiction en cause ne peut constituer autre chose qu'une dépossession si mes conclusions quant à son effet et au but visé sont exactes.

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'un bien a été pris au sens du par. 5(1).

Lu en entier, on ne peut douter que l'arrêt *Ulster Transport Authority*, précité, appuie fortement les prétentions de l'appelante en l'espèce.

The respondent, however, relies also on the case of *France Fenwick and Company Limited v. The King*<sup>7</sup>, which was examined and distinguished in the *Ulster Transport Authority* case. This was a judgment rendered by Wright J., (as he then was) sitting alone in the Court of King's Bench from which Mr. Justice Urie selects the following passage as authority for the proposition that the rule that a statute is not to be construed so as to take away property of a subject without compensation without express statutory language to that effect is limited to the "actual, physical assumption of possession or use of the property by the Crown":

... but I shall assume that the Crown has no right at common law to take a subject's property for the reasons of State without paying compensation. I think, however, that the rule can only apply (if it does apply) to a case where property is actually taken possession of, or used by, the Government, or where, by the order of a competent authority, it is placed at the disposal of the Government. A mere negative prohibition, though it involves interference with an owner's enjoyment of property, does not, I think, merely because it is obeyed, carry with it at common law any right to compensation. A subject cannot at common law claim compensation merely because he obeys a lawful order of the State.

The *France Fenwick* case was one where, in the exercise of the authority conferred by regulations under the *Emergency Powers Act, 1920*, a customs officer, during a coal strike, had refused permission for the suppliant's ship to discharge a cargo of coal as a result of which the vessel was delayed in the Thames from April 2nd until April 22nd when she was ordered to proceed to another port to discharge her cargo which had been requisitioned by the Government. The claim was for detention of the vessel from April 2nd when she arrived in the Thames until April 23rd when her cargo was finally discharged and Mr. Justice Wright allowed the claim only for the two days (April 22nd and 23rd) while she was being discharged, holding that the cargo had not been requisitioned until then. In my opinion, the *ratio decidendi* of this judgment is to be found in the following sentence at p. 467:

Cependant, l'intimée invoque aussi *France Fenwick and Company Limited v. The King*<sup>7</sup>, que l'arrêt *Ulster Transport Authority* analyse tout en faisant une distinction. Il s'agit d'une décision du juge Wright (alors juge puîné) siégeant seul à la Cour du Banc du Roi. Le juge Urie en cite un extrait et, selon lui, le passage suivant établit que la règle selon laquelle une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation à moins de disposition législative expresse, est assujettie à l'exigence additionnelle que «la Couronne s'approprie réellement, matériellement la jouissance ou l'usage d'un bien»:

[TRADUCTION] ... mais je prends pour acquis que la Couronne n'a pas le droit, en *common law*, de déposséder une personne de ses biens pour des raisons d'ordre public sans indemnisation. J'estime, toutefois, que la règle ne peut s'appliquer (si, en fait, elle s'applique) que dans des circonstances où le gouvernement a réellement pris possession de ce bien ou en a fait usage ou dans des circonstances où, à la suite d'une ordonnance rendue par une autorité compétente, le bien est mis à la disposition du gouvernement. Une simple interdiction, bien qu'elle implique une ingérence dans le droit de jouissance du propriétaire sur son bien, n'emporte pas, en *common law* je crois, du fait qu'elle soit simplement respectée, droit à une indemnité. Une personne ne peut, en *common law*, réclamer une indemnité simplement parce qu'elle obéit à un ordre légitime du gouvernement.

Dans l'affaire *France Fenwick*, un agent des douanes, exerçant le pouvoir que lui conféraient les règlements établis en vertu de l'*Emergency Powers Act, 1920*, a interdit au navire requérant de décharger sa cargaison de charbon pendant une grève des charbonnages. Le navire dut rester sur la Tamise du 2 au 22 avril, date à laquelle on lui a ordonné de se rendre à un autre port pour y décharger sa cargaison qui avait été réquisitionnée par le gouvernement. La poursuite était fondée sur la détention du navire, du 2 avril, date à laquelle il est entré dans la Tamise, au 23 du même mois, date à laquelle la cargaison fut finalement déchargée. Le juge Wright a accueilli la demande pour les deux journées de déchargement (les 22 et 23 avril) au motif que le navire n'avait pas été réquisitionné avant cette date. Voici, à mon avis, la *ratio decidendi* de ce jugement (à la p. 467):

<sup>7</sup> [1927] 1 K.B. 458.

<sup>7</sup> [1927] 1 K.B. 458.

I cannot find it suggested, still less decided, in any case, that a mere direction by the Government to a ship to go to a place, or, *a fortiori*, a mere negative direction, such as not to unload without permission, can constitute a requisition or a requirement that a vessel should be placed at the Government's disposal within such a Regulation as the present.

With the greatest respect, it is in my view difficult to equate the circumstances of that case in any way with those with which we are here concerned. It is indeed difficult to find any analogy between the effect of an order made under government regulation to delay the unloading of a ship's cargo and the creation by Parliament of a government corporation for the express purpose of monopolizing the whole of the business of the appellant and others like it.

It is apparent that the reasons for judgment of Mr. Justice Urie in the Court of Appeal are based in great measure upon his reliance upon the judgment of the Privy Council in *Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association*<sup>8</sup>. The headnote contained in the Law Reports is adopted by the Court of Appeal as sufficiently recounting the facts of the case; this is reproduced at [1978] 1 F.C. 494 and reads as follows:

The Constitution of Malaysia provides by article 13:

(1) No person shall be deprived of property save in accordance with law. (2) No law shall provide for the compulsory acquisition or use of property without adequate compensation.

In 1969 six licensed pilots formed a partnership (the "association") to provide pilotage services in Port Swettenham. The association had physical assets and employed other licensed pilots. Its income was the pilotage dues earned by the pilots. In 1972, under powers conferred by section 29A of the Port Authorities Act 1963, the port authority declared Port Swettenham a pilotage district thereby making it an offence by virtue of section 35A of the Act for pilots other than those employed by the port authority to provide pilotage services in the port. The port authority offered employment to all licensed pilots, purchased the physical assets of the association and began to operate a pilot service. The association brought an action against the port au-

[TRADUCTION] Je ne trouve aucune jurisprudence qui dise et encore moins qui décide qu'une simple directive gouvernementale à un navire de se rendre à un endroit ou, *a fortiori* qu'une simple interdiction, comme celle de ne pas décharger une cargaison sans autorisation, constitue une réquisition du navire ou une obligation de le mettre à la disposition du gouvernement au sens d'un règlement comme le règlement présent.

Avec égards, on ne peut, à mon avis, comparer les circonstances de cette affaire avec celles de la présente espèce. Il est en effet difficile de faire une analogie entre l'effet d'un ordre donné en vertu d'un règlement, soit retarder le déchargement d'un navire, et la création par le Parlement d'un office gouvernemental dans le but exprès de lui attribuer le monopole du commerce de l'appelante et de ses concurrents.

Le juge Urie de la Cour d'appel fonde de toute évidence ses motifs de jugement en grande partie sur l'arrêt du Conseil privé, *Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association*<sup>8</sup>. La Cour d'appel cite le sommaire publié au Recueil qui expose les faits de façon appropriée (voir [1978] 1 C.F. à la p. 494):

[TRADUCTION] L'article 13 de la constitution de la Malaisie prévoit que:

(1) Nul ne doit être privé de ses biens, sauf dispositions contraires d'une loi. (2) Toute loi doit prévoir une juste compensation dans les cas d'acquisition ou d'usage obligatoire de biens.

En 1969, six pilotes brevetés ont constitué une société (l'«association») aux fins de fournir des services de pilotage à Port Swettenham. L'association détenait des actifs corporels et embauchait d'autres pilotes brevetés. Les revenus de la société provenaient des droits de pilotage versés aux pilotes. En 1972, conformément aux pouvoirs conférés par l'article 29A de la Port Authorities Act, 1963, les autorités du port ont déclaré Port Swettenham district de pilotage interdisant ainsi aux pilotes autres que ceux embauchés par les autorités de fournir des services de pilotage dans le port, aux termes de l'article 35A de la Loi, qui crée l'infraction. Les autorités du port ont offert du travail à tous les pilotes brevetés, ont acheté les actifs corporels de l'association

<sup>8</sup> [1977] 2 W.L.R. 901.

<sup>8</sup> [1977] 2 W.L.R. 901.

thority and the Government of Malaysia for declarations that they were entitled to compensation for the loss of the goodwill of the business and that section 35A of the Port Authorities Act was unconstitutional and of no effect. The action was dismissed. On appeal the Federal Court granted a declaration that the association was entitled to compensation for loss of goodwill.

It will be seen that the case is concerned with the plight of six licensed pilots providing pilotage services in the Port of Swettenham who had formed themselves into a partnership, acquired some physical assets and employed other pilots. The legislation complained of had the effect of restricting the business of providing pilotage services in the Port to those employed by the Port Authority. The Authority offered employment to all licensed pilots, including the members of the association, purchased the physical assets of the association and operated its own pilotage services. The character of the restriction which the legislation placed on the members of the respondent association is vividly described in the opinion of Viscount Dilhorne addressing himself to the question of whether they had been deprived of property. His observations are quoted in the reasons for judgment of Mr. Justice Urie at [1978] 1 F.C. 494 and read as follows:

The first question for consideration is whether this restriction on the exercise of a pilot's rights given by the grant of a licence amounted to a deprivation of property. An ordinary driving licence in the United Kingdom entitles its holder to drive many classes of vehicles, including heavy locomotives. If Parliament in its wisdom thought it advisable that in future drivers of heavy locomotives should have a special test and that unless the holders of driving licences had passed that test, they should not drive heavy locomotives, could it be said that all holders of driving licences were in consequence deprived of property? Does disqualification from holding a driving licence involve deprivation of property? In the opinion of their Lordships, the answer to these questions is in the negative. In their view the restriction placed on the activities of individual licensed pilots did not deprive them of property and if this be the case, it is hard to see that it can be said to have deprived the licensed pilots who were partners in the association of

et ont commencé l'exploitation du service. L'association a intenté une action contre les autorités du port et le gouvernement de la Malaisie afin d'obtenir un jugement déclarant, d'une part, que les pilotes avaient droit à une indemnité en raison de la perte de l'achalandage de l'entreprise et, d'autre part, que l'article 35A de la Port Authorities Act était inconstitutionnel et de nul effet. L'action a été rejetée. En appel, la Cour fédérale a rendu un jugement déclarant que l'association avait droit à une indemnité en raison de la perte de l'achalandage.

Cette affaire portait sur le cas de six pilotes brevetés qui fournissaient des services de pilotage à Port Swettenham et avaient formé une société qui détenait des actifs corporels et embauchait d'autres pilotes. La législation attaquée avait pour effet de permettre seulement aux employés des autorités portuaires de fournir des services de pilotage dans le port. Celles-ci ont offert d'embaucher tous les pilotes brevetés, y compris les membres de l'association, elles ont acheté les biens corporels de l'association et ont commencé l'exploitation de leur propre service de pilotage. Le vicomte Dilhorne, traitant de la question de savoir s'il y avait eu privation de biens, fait une description imagée du type de restriction apportée par la Loi aux activités des membres de l'association intimée. Ses remarques sont citées dans les motifs de jugement du juge Urie à [1978] 1 C.F. à la p. 494:

[TRADUCTION] La première question consiste à savoir si la restriction imposée à l'exercice des droits d'un pilote, conférés par une licence, équivaut à une privation de ses biens. Au Royaume-Uni, un permis de conduire ordinaire donne à son titulaire le droit de conduire de nombreuses catégories de véhicules, dont les locomotives lourdes. Si le Parlement juge bon qu'à l'avenir, les conducteurs de locomotives lourdes doivent subir un examen spécial et qu'à moins de le réussir, les titulaires de permis de conduire ne doivent pas conduire de telles locomotives, pourrait-on conclure que tous les titulaires de permis de conduire sont, par conséquent, privés de leurs biens? Une personne inhabile à détenir un permis de conduire est-elle alors privée de ses biens? Selon leurs Seigneuries, il faut répondre à ces questions de façon négative. A leur avis, la restriction apportée aux activités de chacun des pilotes brevetés ne les a pas privés de leurs biens et si tel est le cas, on peut difficilement dire que cette restriction a eu pour effet de priver

property. All they lost was the right to act as pilots unless employed by the authority and the right to employ others on pilotage, neither right being property.

The difference between the deprivation placed on the pilots by the legislation at issue in that case and the obliteration of the appellant's entire business is at once apparent.

In the *Malaysian* case the licences of the pilots were not disturbed except to the extent that they were required to be employed by the Port Authority which offered them employment. These conditions are in sharp contrast with those described in the following paragraph of the Admission of Facts filed by the respondent:

That the Act prohibited all firms in the said industry from carrying on their business of fish exporting, fish that are fished for commercial purposes in a participating province, unless a license was issued by the Corporation or unless a firm was exempted from the prohibition by the Governor in Council, and that no such license has been issued nor has such an exemption been made in favour of the Plaintiff and that the Plaintiff accordingly ceased carrying on its said business on or about May 1, 1969.

With all respect I am of opinion that the factual differences existing between the *Malaysian* case and the present one are so fundamental as to make the opinion of the Privy Council inapplicable to the present circumstances.

It is not possible to part from this question without considering the provision of s. 25(2)(c) of the Act which reads as follows:

25. (2) With the approval of the Governor in Council, the Minister may, on behalf of the Government of Canada, enter into an agreement with the government of any province to which this section applies, providing for

(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; . . .

les pilotes brevetés, qui étaient des associés dans l'entreprise, de leurs biens. Ils n'ont perdu que leur droit de travailler en leur qualité de pilotes, à moins d'avoir été embauchés par les autorités, et leur droit d'embaucher d'autres personnes dans leur service de pilotage; ni l'un ni l'autre de ces droits ne constituent un bien.

La différence entre la privation imposée aux pilotes par la Loi contestée dans cette affaire et l'anéantissement de toute l'entreprise de l'appelante est évidente.

Dans l'affaire de la *Malaisie*, les brevets des pilotes n'étaient touchés que dans la mesure où les pilotes devaient travailler pour les autorités portuaires, qui leur offraient d'ailleurs de les embaucher. Cette situation diffère nettement de celle exposée au paragraphe suivant de la déclaration de l'intimée:

[TRADUCTION] Que la Loi interdit à tout commerçant de ce secteur de continuer d'exporter du poisson pêché à des fins commerciales dans une province participante sans licence délivrée par l'Office ou sans être exempté de l'application de cette disposition par le gouverneur en conseil; que la demanderesse n'a obtenu ni licence ni exemption et qu'elle a en conséquence cessé d'exploiter son entreprise vers le 1<sup>er</sup> mai 1969.

Avec égards, je pense que les faits du présent litige et ceux de l'affaire de la *Malaisie* sont si fondamentalement différents que la décision du Conseil privé ne peut s'appliquer en l'espèce.

Je ne puis conclure sans étudier l'al. 25(2)c) de la Loi, formulé en ces termes:

25. (2) Le Ministre peut, pour le compte du gouvernement du Canada, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province à laquelle le présent article s'applique, un accord prévoyant

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'emmagasinage, à la transformation ou autre forme de préparation du poisson pour le marché, lorsqu'un tel établissement ou matériel devient ou peut devenir superflu du fait d'activités que la présente Partie autorise l'Office à exercer; . . .

Under the authority of this section an agreement was entered into between the Government of Canada and the Government of Manitoba on June 4, 1969, whereby the Province undertook to make the necessary arrangements with owners such as the appellant to provide compensation for any plant or equipment made redundant by reason of the operations of the Corporation. The relevant paragraph of this agreement is recited in the Admission of Facts to which I referred at the outset and I have only to add that the creation of the monopoly which destroyed the company's business necessarily rendered the greater part of its plant and equipment redundant and that the Government of Manitoba has refused and continues to refuse to compensate the appellant. In this connection, it is more than interesting to read the letter written by the Federal Minister of Fisheries on June 24, 1974, where he says, in part:

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 per cent of payments made.

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

The last-quoted paragraph of this letter gives indication of the fact that the Minister considered that for purposes of compensation the assets of the appellant could be valued on the basis of an *ongoing business*. This is very close to an acknowledgement of the propriety of awarding compensation for the loss of goodwill.

All these circumstances appear to have led Mr. Justice Collier to the conclusion that the appellant

Le 4 juin 1969, le gouvernement du Canada a signé un accord en vertu de cet alinéa avec le gouvernement du Manitoba par lequel la Province s'engageait à conclure les ententes nécessaires avec les propriétaires (comme l'appelante) pour les indemniser à l'égard des établissements ou du matériel devenus superflus du fait des activités de l'Office. On trouve le paragraphe pertinent de cette entente dans l'exposé conjoint des faits cités au début des présents motifs; j'ajouterais seulement que la création du monopole, qui a détruit l'entreprise de l'appelante, a par le fait même rendu superflus son usine et son matériel et que le gouvernement du Manitoba a refusé et persiste à refuser de l'indemniser. A cet égard, il est plus qu'intéressant de lire la lettre du ministre fédéral des Pêcheries, en date du 24 juin 1974; il y dit notamment:

[TRADUCTION] 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. Par contre, j'estime que nous n'avons pas 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 prévoie 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.

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.

Ce dernier alinéa révèle que le Ministre considère qu'aux fins d'indemnisation, les éléments d'actif de l'appelante pourraient être évalués comme s'il s'agissait d'une *entreprise en pleine activité*. Il s'agit presque d'une reconnaissance de la pertinence d'une indemnisation pour cette perte d'achalandage.

Toutes ces circonstances ont apparemment mené le juge Collier à conclure que l'appelante avait été

had been unfairly treated. Towards the end of his judgment, the following paragraph is to be found:

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 government. 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.

The same sentiments are echoed in the final paragraph of the judgment of the Court of Appeal where Mr. Justice Urié said:

I do not wish to leave this case without saying that I fully recognize that the result may appear harsh but, as was pointed out by the learned Trial Judge, our responsibility is to interpret the law as we see it and we must leave to others the obligation to so frame it that unfairness does not result in the implementation thereof.

In so far as the respondent contends that the appellant should look to the Government of Manitoba for compensation and that there thus arises what Mr. Justice Collier refers to as an "entrapment in policy differences between two levels of government", I adopt as an accurate analysis of the situation the following paragraph from the reasons for judgment of Mr. Justice Smith rendered in disposing of an application to strike out the statement of claim as disclosing no cause of action:

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

traitée injustement. Vers la fin de son jugement, on trouve le passage suivant:

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 gouvernement, 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.

Le dernier alinéa des motifs de jugement du juge Urié de la Cour d'appel lui fait écho:

Je tiens à terminer l'exposé de ces motifs en disant ceci: je conçois pleinement que les conséquences peuvent paraître dures mais, comme l'a souligné le savant juge de première instance, notre devoir consiste à interpréter la loi comme nous la concevons et nous devons laisser à d'autres le soin de la rédiger de manière que sa mise en oeuvre n'ait pas pour effet de créer une injustice.

Dans la mesure où l'intimée prétend que l'appelante doit s'adresser au gouvernement du Manitoba pour être indemnisée et qu'en conséquence cette dernière se trouve «coincée dans les différends politiques qui s'élèvent entre deux niveaux de gouvernement», pour reprendre les mots du juge Collier, j'adopte l'analyse à mon avis correcte que le juge Smith a faite de la situation dans les motifs de jugement sur une requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révélait aucune cause d'action:

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

It will be seen that in my opinion the *Freshwater Fish Marketing Act* and the Corporation created thereunder had the effect of depriving the appellant of its goodwill as a going concern and consequently rendering its physical assets virtually useless and that the goodwill so taken away constitutes property of the appellant for the loss of which no compensation whatever has been paid. There is nothing in the Act providing for the taking of such property by the Government without compensation and as I find that there was such a taking, it follows, in my view, that it was unauthorized having regard to the recognized rule 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" *per Lord Atkinson in Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel, supra.*

For all these reasons I would allow this appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and direct that judgment be entered providing for a declaration that the appellant is entitled to compensation in an amount equal to the fair market value of its business as a going concern as at May 1, 1969, minus the residual value of its remaining assets as of that date, together with a declaration that the said fair market value is to be agreed to by the parties, and failing agreement within a reasonable time, that either party may apply to a judge of the Federal Court to have that value determined.

The appellant's claim is for "compensation" and in my view full compensation cannot be determined without taking into account the loss to the appellant of the use of the assets of its business since 1969, and I think it to be only fair and equitable that this loss should be reflected in the amount of compensation awarded to the appellant hereunder. To this end the judgment herein will include a further declaration that the appellant is entitled to a sum equal to 5 per cent per annum of the fair market value agreed or determined as aforesaid, from May 1, 1969, until the date hereof.

The appellant is entitled to its costs throughout.

A mon avis, la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* et l'Office qu'elle établit ont eu pour effet de priver l'appelante de l'achalandage attaché à son entreprise en activité et ont, à toutes fins pratiques, rendu inutiles ses biens corporels; en outre, l'achalandage constitue un bien pour la perte duquel l'appelante n'a jamais été indemnisée. Rien dans la Loi n'autorise le gouvernement à prendre possession d'un tel bien sans verser d'indemnité et, puisque je conclus qu'il y a effectivement eu dépossession, je dois conclure que celle-ci n'était pas autorisée vu la règle bien établie que [TRADUCTION] «sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation» (lord Atkinson, dans l'arrêt *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, précité).

Pour tous ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et d'ordonner l'inscription d'un jugement déclarant que l'appelante a droit à une indemnité égale à la juste valeur marchande de son entreprise en activité, au 1<sup>er</sup> mai 1969, moins la valeur du reliquat de son actif à cette date, que les parties doivent convenir de ladite valeur marchande et qu'à défaut d'une entente dans un délai raisonnable, l'une ou l'autre peut s'adresser à un juge de la Cour fédérale pour la faire fixer.

L'appelante demande à être «indemnisée» et j'estime qu'elle ne le sera pas pleinement si l'on ne tient pas compte de la perte de l'utilité des éléments d'actif de son entreprise depuis 1969 et je pense qu'il ne serait que juste et équitable d'en tenir compte dans la détermination du montant de l'indemnité. A cette fin, le jugement en l'espèce déclare également que l'appelante a droit à un montant égal à 5 pour cent par an de la juste valeur marchande de l'entreprise, arrêtée par les parties ou déterminée de la manière susmentionnée, du 1<sup>er</sup> mai 1969 à la date des présentes.

L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

*Appeal allowed with costs.*

*Appel accueilli avec dépens.*

*Solicitors for the appellant: Kaufman, Arenson,  
Winnipeg.*

*Procureurs de l'appelante: Kaufman, Arenson,  
Winnipeg.*

*Solicitor for the respondent: Roger Tassé,  
Ottawa.*

*Procureur de l'intimée: Roger Tassé, Ottawa.*