

T-5970-78

T-5970-78

A. M. Smith & Company Limited (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Walsh J.—Halifax, May 16; Ottawa, May 23, 1980.

Crown — Compensation — Loss of goodwill following establishment of Canadian Saltfish Corporation — Whether plaintiff's claim for compensation time-barred by virtue of s. 2 of The Statute of Limitations of Nova Scotia — Whether claim based on "specialty" or "taking away of property" — The Statute of Limitations, R.S.N.S. 1967, c. 168, s. 2(1)(c), (e) — Saltfish Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37, Part III — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 38.

The plaintiff, who owned and operated a fish exporting business in Nova Scotia, claims compensation for the taking away of its goodwill on the basis set out in the Supreme Court decision *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* rendered on June 22, 1978. As a result of the establishment in 1970 of the Canadian Saltfish Corporation pursuant to the *Saltfish Act*, plaintiff's operations became redundant and by the end of 1971 plaintiff ceased to carry on its fish exporting business and lost the goodwill of that business. The question is whether plaintiff's claim for compensation is time-barred by virtue of section 2 of *The Statute of Limitations of Nova Scotia*. Plaintiff, who relies on paragraph 2(1)(c) of the statute which provides for a twenty-year limitation period, argues that its action is based on "a bond or other specialty" pursuant to said paragraph and hence, is based on "an obligation arising under a statute". Defendant contends that the claim comes under paragraph 2(1)(e) of the statute (which provides for a six-year limitation period) as an action for the taking away of property, hence is now time-barred. As its secondary argument, plaintiff, going into the history of *The Statute of Limitations of Nova Scotia*, submits that the words "actions for the taking away or conversion of property" of paragraph 2(1)(e) were never intended to apply to a cause of action for the loss of goodwill resulting from a statutory interference with marketing arrangements.

Held, the action is time-barred. With respect to plaintiff's first argument, the *Saltfish Act* does not establish any obligation on the Crown to compensate. However, the finding by the Supreme Court in the *Manitoba Fisheries Limited* case that there is a right of action since the statute does not specifically take away the right to compensate, applies here. Plaintiff's right of action is not on a statute, hence not on a specialty, but merely flows from the statute. With respect to plaintiff's second argument, the fundamental rule of interpretation of statutes is that they should be given their literal interpretation based on the words used: there is no need to go into the historical background or make any attempt to determine what was the intention of the legislature when the statute was adopted. There is no difficulty in interpreting paragraph 2(1)(e) on its literal wording, nor is there anything harsh or absurd or contrary to

A. M. Smith & Company Limited (Demanderesse)

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Walsh—Halifax, 16 mai; Ottawa, 23 mai 1980.

Couronne — Indemnisation — Perte d'achalandage à la suite de l'établissement de l'Office canadien du poisson salé — La question est de savoir si la demande d'indemnité de la demanderesse est périmée en vertu de l'art. 2 de The Statute of Limitations de la Nouvelle-Écosse — Il échet d'examiner si la demande est fondée sur un «contrat formel» ou sur une «dépossession de biens» — The Statute of Limitations, S.R.N.-É. 1967, c. 168, art. 2(1)(c), (e) — Loi sur le poisson salé, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 37, Partie III — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 38.

La demanderesse, qui possédait et exploitait une entreprise d'exportation de poisson en Nouvelle-Écosse, réclame, sur le fondement de l'arrêt rendu par la Cour suprême le 22 juin 1978 dans l'affaire *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, indemnisation pour la dépossession de son achalandage. Par suite de la création en 1970 de l'Office canadien du poisson salé en vertu de la *Loi sur le poisson salé*, les activités de la demanderesse devinrent inutiles et, vers la fin de 1971, elle mit fin à son entreprise d'exportation de poisson et perdit l'achalandage y attaché. La question se pose de savoir si la demande d'indemnité de la demanderesse est périmée en vertu de l'article 2 de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse. S'appuyant sur l'alinéa 2(1)(c) de la Loi, qui prévoit une prescription de vingt ans, la demanderesse fait valoir que son action est, conformément audit alinéa, fondée sur «un cautionnement ou autre contrat formel» («a bond or other specialty»), donc sur «une obligation découlant d'une loi». La défenderesse prétend qu'il s'agit d'une action en dépossession de biens fondée sur l'alinéa 2(1)(e) de la Loi (qui prévoit une prescription de six ans) et, par conséquent, maintenant prescrite. Se fondant sur l'historique de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse, la demanderesse soutient subsidiairement que les mots «actions en dépossession ou en conversion de biens» de l'alinéa 2(1)(e) n'ont jamais été destinés à s'appliquer aux actions nées d'une perte d'achalandage découlant d'une intervention législative dans les affaires commerciales.

Arrêt: l'action est prescrite. Pour ce qui est du premier argument de la demanderesse, la *Loi sur le poisson salé* n'impose à la Couronne aucune obligation d'indemnisation. Toutefois, l'arrêt *Manitoba Fisheries Limited* de la Cour suprême, qui a confirmé l'existence d'un recours puisque la loi n'a pas expressément écarté le droit d'indemnisation, s'applique en l'espèce. Le recours de la demanderesse n'est pas fondé sur la loi («on the statute») et n'est donc pas fondé sur un contrat formel («on a specialty»), mais dérive simplement de la loi. Pour ce qui est du deuxième argument de la demanderesse, la règle fondamentale d'interprétation des lois est qu'elles doivent être interprétées littéralement en conformité des mots utilisés dans le texte. Il n'y a pas lieu de faire l'historique du texte considéré ou de tenter de déterminer ce qu'était l'intention du législateur lors de l'adoption de celui-ci. L'interprétation litté-

common sense in the result. While there was no physical taking away from plaintiff by defendant of property, the Supreme Court having found that goodwill is property, plaintiff is entitled to compensation from defendant for taking of same. The matter is thus clearly within the wording of paragraph 2(1)(e) with its six-year prescriptive period.

Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen [1979] 1 S.C.R. 101, applied. *Cork and Bandon Railway Co. v. Goode* (1853) 13 C.B. 826, referred to. *Thomson v. Lord Clanmorris* [1900] 1 Ch. 718, referred to. *Dominion Distillery Products Co. Ltd. v. The King* [1937] Ex.C.R. 145 affirmed by [1938] S.C.R. 458, considered.

ACTION.

COUNSEL:

K. E. Eaton, Q.C. and *D. Pink* for plaintiff.

Eileen M. Thomas, Q.C. and *H. Gordon* for defendant.

SOLICITORS:

Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This action was set down for hearing on a preliminary determination of a question of law pursuant to Rule 474(2) of the Rules of this Court. At the same time action No. T-118-79 *Zwicker & Company, Limited v. The Queen* [[1980] 2 F.C. 159] was set down for hearing on the same question of law, the issues in the two cases being identical. The question set down read as follows:

Is the claim of the Plaintiff time-barred by virtue of the provisions of Section 2 of the Statute of Limitations R.S.N.S. 1967, Chapter 168?

Paragraphs (c) and (e) of subsection (1) of the said section 2 which give to the issue raised in the present actions read as follows:

2 (1) The actions in this Section mentioned shall be commenced within and not after the times respectively in such Section mentioned, that is to say:

(c) actions for rent upon an indenture of demise, actions upon a bond or other specialty, actions upon any judgment or

rale de l'alinéa 2(1)e) ne pose aucune difficulté et ne conduit à aucune situation dure, absurde ou contraire au bon sens. Bien que la défenderesse n'ait pas matériellement dépossédé la demanderesse de ses biens, la Cour suprême ayant décidé que l'achalandage constituait un bien, la demanderesse est en droit a d'être indemnisée par la défenderesse. Dès lors, le cas qui nous intéresse tombe bien sous le coup de l'alinéa 2(1)e) et de sa prescription de six ans.

Arrêt appliqué: *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* [1979] 1 R.C.S. 101. Arrêts mentionnés: *Cork and Bandon Railway Co. c. Goode* (1853) 13 C.B. 826; *Thomson c. Lord Clanmorris* [1900] 1 Ch. 718. Arrêt examiné: *Dominion Distillery Products Co. Ltd. c. Le Roi* [1937] R.C.É. 145 confirmé par [1938] R.C.S. 458.

ACTION.

c AVOCATS:

K. E. Eaton, c.r. et *D. Pink* pour la demanderesse.

d *Eileen M. Thomas, c.r.* et *H. Gordon* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax, pour la demanderesse.

e *Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

LE JUGE WALSH: La présente action ainsi que l'action n° T-118-79 *Zwicker & Company, Limited c. La Reine* [[1980] 2 C.F. 159], fondées sur la Règle 474(2) de la présente Cour, tendent à obtenir une décision préliminaire sur un point de droit qui est le même dans les deux actions. Les points litigieux dans les deux affaires sont identiques. Voici la question qui a été posée à la Cour:

h [TRADUCTION] Est-ce que la réclamation de la demanderesse est périmée en vertu des dispositions de l'article 2 de la Statute of Limitations, S.R.N.-É. 1967, chapitre 168?

i Les alinéas c) et e) du paragraphe (1) dudit article 2, qui donnent lieu aux présents litiges, sont ainsi rédigés:

[TRADUCTION] 2 (1) Les actions dont il est fait mention dans le présent article doivent être engagées dans le délai prévu pour chacune, savoir:

j c) pour les actions en recouvrement du loyer prévu par un bail, les actions fondées sur un cautionnement ou autre

recognizance, within twenty years after the cause of any such action arose, or the recovery of such judgment;

(e) all actions grounded upon any lending, or contract, expressed or implied, without specialty, or upon any award where the submission is not by specialty, or for money levied by execution; all actions for direct injuries to real or personal property; actions for the taking away or conversion of property, goods and chattels; actions for libel, malicious prosecution and arrest, seduction, criminal conversation; and actions for all other causes which would formerly have been brought in the form of action called trespass on the case, except as herein excepted, within six years after the cause of any such action arose;

The question was submitted on an agreement on issues and facts. Both plaintiffs are companies incorporated in the Province of Nova Scotia with head offices in that Province. The A. M. Smith & Company Limited action was instituted on December 21, 1978 and that of Zwicker & Company, Limited on January 4, 1979, but nothing turns on this. In both actions the Deputy Attorney General of Canada on behalf of the defendants filed a statement of defence on February 28, 1979, pleading section 2 of the said *The Statute of Limitations* of Nova Scotia. The facts are set out in paragraphs (2) to (9) of the agreement on issues and facts and are identical in both cases save for the fact that in paragraph (7) the amount approved for payment to plaintiff A. M. Smith & Company Limited was \$60,000 while in the case of Zwicker & Company, Limited it was \$46,000. These paragraphs read as follows:

2. It is further agreed that those questions of law be determined on the following facts:

(1) The plaintiff is a company incorporated in the province of Nova Scotia with its head office at Lunenburg in that province.

(2) Until the year 1971 the Plaintiff owned and operated a fish exporting business, in the course of conducting which the Plaintiff bought salt cured fish in Newfoundland, stored, prepared and processed it in Nova Scotia, from where it was sold to purchasers located in other parts of Canada and to purchasers located outside of Canada.

(3) On the 25th day of March, 1970, the *Salt-fish [sic] Act* (hereafter called "the Act") established the Canadian Salt-fish [sic] Corporation (hereafter called "The Corporation") and declared that the Corporation is for all purposes of that Act an agent of the Defendant.

(4) Part III of the Act prohibited the Plaintiff from carrying on its business of buying and conveying cured fish from

contrat formel et les actions en exécution d'un jugement ou d'un engagement, dans les vingt ans de la date où la cause d'action a pris naissance ou du prononcé du jugement;

e) sous réserve des exceptions prévues à la présente loi, toutes actions fondées sur un prêt ou un contrat ordinaire, exprès ou tacite, ou en recouvrement de dommages-intérêts découlant d'un contrat ordinaire, ou en recouvrement de deniers faisant l'objet d'une saisie-exécution; toutes actions en réparation de dommages directs aux meubles ou aux immeubles; actions en dépossession ou en conversion de biens meubles ou immeubles; actions en diffamation, en abus de procédures et en arrestation illégale, en séduction, en adultère, et toutes autres actions qui eussent pu autrefois être intentées sous forme d'action délictuelle de *trespass on the case*, dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance.

La question a été soulevée dans un exposé conjoint des points litigieux et des faits. Les deux sociétés demanderessees ont été constituées dans la province de Nouvelle-Écosse et leur siège social y est situé. L'action de la A. M. Smith & Company Limited a été introduite le 21 décembre 1978 et celle de la Zwicker & Company, Limited le 4 janvier 1979, mais là n'est pas la question. Dans les deux actions, le sous-procureur général du Canada a, au nom de la défenderesse, déposé le 28 février 1979 une défense écrite invoquant l'article 2 de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse. Les faits sont exposés dans les paragraphes (2) à (9) de l'exposé conjoint des points litigieux et des faits et sont identiques dans les deux cas, sauf que, au paragraphe (7), il est dit que le montant dont le versement à la demanderesse A. M. Smith & Company Limited a été autorisé est de \$60,000, alors que dans le cas de la Zwicker & Company, Limited il est de \$46,000. Ces paragraphes sont ainsi conçus:

[TRADUCTION] 2. Il est en outre convenu que ces points de droit seront tranchés sur la base des faits suivants:

(1) La demanderesse est une société qui a été constituée dans la province de Nouvelle-Écosse et qui a son siège social à Lunenburg, dans cette même province.

(2) Jusqu'en 1971, la demanderesse possédait et exploitait une entreprise d'exportation de poisson. Dans le cadre de ses activités, elle achetait à Terre-Neuve du poisson préparé au sel qu'elle emmagasinait, préparait et traitait en Nouvelle-Écosse pour le revendre ensuite à des acheteurs dans les autres provinces du Canada et à l'extérieur du Canada.

(3) Le 25 mars 1970, la *Loi sur le poisson salé* (ci-après appelée la «Loi») a institué l'Office canadien du poisson salé (ci-après appelé l'«Office») et a déclaré celui-ci mandataire de la défenderesse aux fins de la Loi.

(4) La Partie III de la Loi fait interdiction à la demanderesse de continuer d'acheter du poisson salé à Terre-Neuve et de le

Newfoundland and delivering it to Nova Scotia unless it was issued a licence by the Corporation, and no such licence has been issued to the Plaintiff.

(5) The Act empowered the Governor in Council to exempt the Plaintiff from the application of Part III of the Act but the Governor in Council did not so exempt the Plaintiff.

(6) The Act empowered the Minister responsible thereunder, with the approval of the Governor in Council and on behalf of the Government of Canada, to enter into an Agreement with the Government of Nova Scotia providing for 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 would or might be rendered redundant by reason of any operations authorized to be carried out by the Corporation under the said Part III, but the Province of Nova Scotia declined to enter into any such agreement.

(7) By letter dated the 7th day of September, 1971, the Minister of Fisheries advised the Plaintiff that the Government of Canada had approved payment of the sum of \$60,000¹ to the Plaintiff on an *ex gratia* basis for the loss of its operations resulting from the enactment of the Act, and that amount was subsequently received by the Plaintiff.

(8) By reason of the failure of the Corporation to grant any licence to the Plaintiff and the failure of the Governor in Council to exempt the Plaintiff from the application of Part III of the Act the Plaintiff, by the end of 1971, ceased to carry on its fish exporting business and lost the goodwill of that business.

(9) On October 3, 1978 the Supreme Court of Canada gave judgment in *Manitoba Fisheries Limited v. The Queen* (1978) 23 N.R. 159,² and a copy of the reasons for judgment, delivered by the Honourable Mr. Justice Ritchie for the Court, is attached to this Agreement.

It is common ground that the *Saltfish Act*³ which is the statute in issue in the present actions is not substantially different in its effects from the *Freshwater Fish Marketing Act*⁴ which was in issue in the *Manitoba Fisheries Limited* case. The action of the plaintiff in the *Manitoba Fisheries Limited* case for a declaration that it was entitled to compensation for the loss suffered by reason of the said Act was dismissed at trial and also on appeal to the Federal Court of Appeal although it was conceded that the implementation of the legislation had the effect of putting the appellant out of business without adequate compensation having been received from the federal authorities which

transporter en Nouvelle-Écosse sans licence de l'Office, licence que la demanderesse n'a jamais obtenue.

(5) Le gouverneur en conseil tient de la Loi le pouvoir d'exempter la demanderesse de l'application de la Partie III, mais il ne l'a pas fait.

(6) La Loi autorise le ministre responsable, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure, au nom du gouvernement du Canada, un accord avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse prévoyant le paiement par la province d'une indemnité aux propriétaires d'établissements ou de matériel servant à l'emmagasinage, au traitement ou à la préparation du poisson pour le marché, lorsque ces établissements ou ce matériel étaient appelés à, ou susceptibles de, devenir superflus du fait d'activités que la Partie III de la Loi autorisait l'Office à exercer. Mais la province de Nouvelle-Écosse a refusé de conclure un tel accord.

(7) Par lettre en date du 7 septembre 1971, le ministre des Pêches a informé la demanderesse que le gouvernement du Canada avait autorisé le versement à celle-ci à titre gracieux, de la somme de \$60,000¹ pour la perte de son entreprise résultant de l'entrée en vigueur de la Loi; la demanderesse a par la suite reçu cette somme.

(8) Du fait que l'Office ne lui a délivré aucune licence et que le gouverneur en conseil ne l'a pas exemptée de l'application de la Partie III de la Loi, la demanderesse a, vers la fin de 1971, cessé d'exploiter son entreprise d'exportation de poisson et a perdu l'achalandage de cette entreprise.

(9) Le 3 octobre 1978, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Manitoba Fisheries Limited c. La Reine* (1978) 23 N.R. 159² et une copie des motifs de jugement prononcés au nom de la Cour par le juge Ritchie est annexée au présent exposé.

Les deux parties admettent que la *Loi sur le poisson salé*³, qui s'applique dans les présentes actions, n'est pas sensiblement différente dans ses effets de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*⁴, qui s'appliquait dans l'affaire *Manitoba Fisheries Limited*. Dans l'affaire *Manitoba Fisheries Limited*, l'action intentée par la demanderesse pour faire déclarer qu'elle avait droit à une indemnité pour la perte subie en raison de ladite Loi a été rejetée tant en première instance que devant la Cour d'appel fédérale, bien qu'il ait été reconnu que la mise en œuvre de la Loi avait forcé les appelantes à cesser leurs activités commerciales et que les autorités fédérales, qui

¹ In the case of *Zwicker & Company, Limited v. The Queen*, this figure was \$46,000.

² Supreme Court Report reference [1979] 1 S.C.R. 101 is used in these reasons.

³ R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37.

⁴ R.S.C. 1970, c. F-13.

¹ \$46,000 dans l'affaire *Zwicker & Company, Limited c. La Reine*.

² Le renvoi tel que publié à [1979] 1 R.C.S. 101 est utilisé dans ces motifs.

³ S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 37.

⁴ S.R.C. 1970, c. F-13.

had brought it about. The lower courts held that while the effect of the legislation was to extinguish appellant's goodwill it had nevertheless not been taken away by the Federal Crown or the Corporation. It was held by the Supreme Court that 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 for the loss of which no compensation whatsoever had been paid. Since there was nothing in the Act providing for the taking of such property without compensation and since the Court found that there was such a taking it was concluded that this was unauthorized on the basis 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 Ltd.* [1920] A.C. 508).

In rendering the judgment of the Court Ritchie J. stated at page 110:

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.

Although in these actions plaintiffs claim compensation on the same basis, the origin of their claims cannot be considered as commencing from the date of the Supreme Court judgment on June 22, 1978. All that such a judgment does is decide definitively how the law should be interpreted, and whether a claimant only realized for the first time upon the rendering of such a judgment that he had a right of action, or whether such a judgment merely confirmed what the claimant had believed to be his right all along, with which view the lower courts had disagreed, the right cannot be said to have been created by the said judgment. In the present cases a right to compensation for the taking away of plaintiffs' goodwill must be deemed to have always existed from the time such goodwill was taken following the adoption of the *Saltfish Act* and the failure to issue licences to plaintiffs to

étaient responsables de cette situation, ne leur avaient pas versé de juste indemnité. Les tribunaux inférieurs ont statué que même si la Loi concernée avait eu pour effet d'anéantir l'achalandage de l'appelante, on ne pouvait dire que la Couronne fédérale ou l'Office lui avait pris ce dernier. La Cour suprême a statué que la Loi en question et l'Office qu'elle avait institué avaient eu pour effet de priver l'appelante de l'achalandage attaché à son entreprise en activité et avaient, à toutes fins utiles, rendu inutiles ses biens corporels, et que l'achalandage constituait un bien pour la perte duquel l'appelante n'avait jamais été indemnisée. Rien dans la Loi n'autorisant à déposséder quelqu'un d'un tel bien sans verser d'indemnité et la Cour ayant conclu qu'il y avait effectivement eu dépossession, il fut statué que celle-ci n'était pas autorisée vu la règle qui veut 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 *Le procureur général c. De Keyser's Royal Hotel Ltd.* [1920] A.C. 508).

Le juge Ritchie, qui rendait le jugement de la Cour, a déclaré à la page 110:

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.

Bien que dans les présentes actions les demanderesse appuient leurs demandes d'indemnité sur le même fondement, on ne saurait dire que leurs réclamations ont pris naissance le jour de la décision de la Cour suprême, soit le 22 juin 1978. Une telle décision ne fait que déterminer dans quel sens le droit doit être interprété. Qu'une telle décision ait amené le demandeur à se rendre compte qu'il disposait d'un droit d'action ou qu'elle n'ait que confirmé le bien-fondé de ses prétentions, prétentions qu'avaient rejetées les juridictions inférieures, on ne saurait dire que cette décision a donné naissance à ce droit. En l'espèce, le droit à indemnité des demanderesse pour la dépossession de leur achalandage doit être considéré comme ayant toujours existé à partir du moment de cette dépossession, laquelle découle de l'adoption de la *Loi sur le poisson salé* et du fait qu'aucune licence n'a été

continue their operations. It is from that date that the right of action originated and if proceedings were not commenced within the period fixed for bringing them by *The Statute of Limitations* they would have to be considered as time-barred, notwithstanding the judgment of the Supreme Court of Canada in the *Manitoba Fisheries Limited* case. Since it is agreed that both plaintiffs ceased to carry on their fish exporting business and lost their goodwill by the end of 1971, both actions would be time-barred if the six-year limitation in section 2(1)(e) of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia (*supra*) applies. On the other hand, if section 2(1)(c) on which plaintiffs rely applies then the limitation period is twenty years and the actions were brought in time. Plaintiffs also have a secondary argument that if neither paragraph applies, nor can the limitation be brought within any other section of the Act, then there is no prescriptive period for the actions as brought.

It is common ground that it is *The Statute of Limitations* of Nova Scotia which applies in both actions as a result of the provisions of section 38 of the *Federal Court Act*⁵.

In deciding the question of law raised the Court has had the advantage of extensive written submissions by counsel for both parties as well as oral argument.

Plaintiffs' principal argument is that these actions are based upon "a bond or other specialty" pursuant to paragraph (c). Plaintiffs state that specialty is clearly defined as a contract under seal—such as a bond or mortgage: a "specialty debt" is an obligation secured by such a contract. A specialty is, also, an obligation arising under a statute (see Stroud's *Judicial Dictionary*, 4th Edition, Vol. 5, p. 2592). Clearly there was no contract under seal here so plaintiffs are forced to rely on the argument that their claims are based on "an obligation arising under a statute". Quite aside from the fact that it could perhaps be argued that the wording of the statute in associating "specialty" with "bond" indicates that it is specialties similar to bonds—that is to say contracts under

développée aux demandereses pour que celles-ci continuent d'exercer leurs activités. C'est à cette date que le droit d'action a pris naissance et si les procédures n'ont pas été engagées dans le délai imparti par *The Statute of Limitations*, elles devront être considérées comme prescrites en dépit de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Manitoba Fisheries Limited*. Puisqu'il a été reconnu que la cessation de l'entreprise d'exportation de poisson des deux demandereses et la perte de leur achalandage ont eu lieu vers la fin de 1971, les deux actions sont prescrites si la prescription de six ans prévue à l'article 2(1)(e) de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse (précitée) s'applique. Par contre, si c'est l'article 2(1)(c) qui s'applique, ainsi que le soutiennent les demandereses, le délai est de vingt ans et les actions ont été engagées en temps utile. Les demandereses prétendent subsidiairement que si ni l'un ni l'autre des deux alinéas ne s'applique et que si l'on ne peut non plus fonder la prescription sur aucun autre article de la Loi, les actions concernées sont imprescriptibles.

Il est acquis que c'est *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse qui s'applique dans les deux actions du fait de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁵.

Pour statuer sur le point de droit soulevé, la Cour a eu l'avantage de pouvoir se fonder sur les observations élaborées présentées par écrit par les avocats des deux parties ainsi que sur les débats.

Les demandereses soutiennent principalement que les présentes actions sont fondées sur «un cautionnement ou autre contrat formel» («*a bond or other specialty*») conformément à l'alinéa c). Elles font valoir qu'un «contrat formel» («*specialty*») s'entend d'un «contrat sous le sceau du débiteur» («*contract under seals*»), par exemple un cautionnement ou une hypothèque et qu'une «créance fondée sur un contrat formel» («*specialty debt*») est une obligation prévue par un tel contrat. Un «contrat formel» peut aussi être une obligation découlant d'une loi (voir Stroud's *Judicial Dictionary*, 4^e édition, vol. 5, p. 2592). Comme il n'y a manifestement eu aucun contrat sous le sceau du débiteur en l'espèce, les demandereses sont forcées de soutenir que leurs réclamations sont fon-

⁵ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

⁵ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

seal—to which paragraph (c) is intended to refer, and not to obligations arising under a statute, defendant contends that for an obligation to arise under a statute there must be clear words in the statute creating the obligation. Plaintiffs refer to the case of *The Cork and Bandon Railway Co. v. Goode*⁶ but as defendant points out it was made clear that an action to recover a debt in respect of a liability created by a statute is an action on a specialty but that the judgment distinguishes the situation where a statute enables an action to be brought, which, nevertheless is not an action on the statute and therefore not an action on a specialty. Reference was made by defendant to the case of *Thomson v. Lord Clanmorris*⁷ in which at page 728 Vaughan Williams L.J. made a distinction between an action which is given by a statute and an action on the statute. In the first instance it would be an action on the case and the second would be an action on the statute or founded on the obligation therein established. Of particular interest is the case of *Dominion Distillery Products Company Limited v. The King*⁸ where it was argued that the claim for a refund of taxes paid on goods exported from the country, which refund was provided for in these circumstances in the statute that imposed the tax, was an action on the statute. After reviewing the cases however it was held that it was an action for monies had and received and not for a liability created by a statute. This action was affirmed on appeal in the Supreme Court of Canada⁹ where it was determined that the action which arose as a result of the statute was an action for monies had and received and not an action on a specialty. Defendant's counsel contended that in these cases the distinctions were argued because of similar prescriptive periods as exist in *The Statute of Limitations* of Nova Scotia.

dées sur «une obligation découlant d'une loi». En dehors du fait qu'on pourrait prétendre que, en associant «contrat formel» («specialty») à «cautionnement» («bond»), l'alinéa c) de la Loi a voulu indiquer qu'il s'agissait de contrats formels semblables au cautionnement—c'est-à-dire de «contrats sous le sceau du débiteur»—et non d'obligations découlant d'une loi, la défenderesse soutient que, pour qu'une obligation résulte d'une loi, il faut qu'elle ait été créée par une disposition expresse de celle-ci. Les demanderesse invoquent l'affaire *The Cork and Bandon Railway Co. c. Goode*⁶, mais comme le souligne la défenderesse, s'il a été statué qu'une action en recouvrement d'une dette à l'égard d'une responsabilité qui prend sa source dans une loi est une action fondée sur un «contrat formel» («specialty»), ce jugement distingue toutefois ce cas de celui où une loi autorise l'exercice d'un recours qui ne constitue pas pour autant une action fondée sur la loi, et n'est donc pas une action fondée sur un «contrat formel». La défenderesse a invoqué l'affaire *Thomson c. Lord Clanmorris*⁷ dans laquelle, à la page 728, le lord juge Vaughan Williams a distingué entre l'action qu'autorise une loi et l'action fondée sur une loi. Dans le premier cas, il s'agirait d'une action «on the case» et dans le second, d'une action fondée sur la loi («on the statute») ou sur l'obligation y établie. L'affaire *Dominion Distillery Products Company Limited c. Le Roi*⁸ présente un intérêt particulier. Il y avait été allégué que la demande de remboursement des taxes versées sur des marchandises exportées du pays, remboursement qui était en l'occurrence prévu par la loi établissant la taxe considérée, était une action fondée sur la loi. Néanmoins, après examen, il a été décidé qu'il s'agissait d'une «action for monies had and received» et non d'une «action on a specialty». Cette action a été confirmée en pourvoi devant la Cour suprême du Canada⁹, où il a été décidé que l'action résultant de la loi était une «action for monies had and received» et non une «action on a specialty». L'avocat de la défenderesse soutient que, dans ces affaires, ces distinctions ont été invoquées en raison de l'existence de délais de prescription semblables à ceux que prévoit *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse.

⁶ (1853) 13 C.B. 826.

⁷ [1900] 1 Ch. 718.

⁸ [1937] Ex.C.R. 145.

⁹ [1938] S.C.R. 458.

⁶ (1853) 13 C.B. 826.

⁷ [1900] 1 Ch. 718.

⁸ [1937] R.C.É. 145.

⁹ [1938] R.C.S. 458.

The *Saltfish Act* did not establish any obligation on the Crown to compensate. Defendant contends that the action is a common law action for compensation flowing from the effects of the statute and is not an action on the statute, and therefore not a specialty. Plaintiffs' counsel contends there was no common law right of action. The Supreme Court decision in the *Manitoba Fisheries Limited* case however has indicated that there is a right of action since the statute did not specifically take away the right to compensate. I conclude that plaintiffs' right of action is not on the statute, hence not on a specialty, but merely flows from it as the Supreme Court has found.

Defendant's contention is that the claim comes under paragraph (e) as an action for the taking away of property, hence is now time-barred.

Plaintiffs' secondary argument goes into the history of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia, contending that the words "actions for the taking away or conversion of property" of paragraph (e) were never intended to apply to a cause of action for the loss of goodwill resulting from a statutory interference with marketing arrangements. It is contended that the first limitations statute in Nova Scotia (1738) 36 Geo. 3rd c. 24 provided a six-year period for "all actions of trespass, detinue, trover, and replevin for taking away of goods and cattle" which is based on a similar provision in the English *Limitations Act* of 1623. Similar wording appeared in the Nova Scotia *Limitations of Actions Act* in R.S.N.S. 1884, c. 112, but in *The Statute of Limitations* R.S.N.S. 1900, c. 167, references to "detinue, trover and replevin" were replaced by the present reference to "actions for the taking away or conversion of property". Plaintiffs' counsel argues that this change was made to reflect changes brought about by the *Judicature Act* in respect of the old forms of action, the intention being to encompass by the words "actions for the taking away . . . of property" the subject matter of the old actions of detinue and replevin and to substitute the modern term "conversion" for the old action of trover. He then deals with the action for replevin which lay to recover damages for unlawfully taking away chattels, the first step being to obtain redelivery to plaintiff on

La *Loi sur le poisson salé* n'impose à la Couronne aucune obligation d'indemnisation. La défenderesse prétend qu'il s'agit d'une action en indemnisation fondée sur la *common law* et dérivant de la loi; il ne s'agit pas d'une action fondée sur la loi et, par conséquent, pas d'une action fondée sur un contrat formel. L'avocat des demanderesse prétend qu'il n'y avait pas de recours de *common law*. La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Manitoba Fisheries Limited* a toutefois confirmé l'existence d'un recours, puisque la loi n'a pas expressément écarté le droit d'indemnisation. J'en arrive à la conclusion que le recours des demanderesse n'est pas fondé sur la loi («*on the statute*») et n'est donc pas fondé sur un contrat formel («*on a specialty*»), mais dérive simplement de la loi, comme a jugé la Cour suprême.

La défenderesse prétend qu'il s'agit d'une action en dépossession de biens fondée sur l'alinéa e) et, par conséquent, maintenant prescrite.

Se fondant sur l'historique de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse, les demanderesse soutiennent subsidiairement que les mots «actions en dépossession ou en conversion de biens» de l'alinéa e) n'ont jamais été destinés à s'appliquer aux actions nées d'une perte d'achalandage découlant d'une intervention législative dans les affaires commerciales. Il est allégué que la première «*limitations statute*» de la Nouvelle-Écosse, (1738) 36 Geo. 3rd c. 24, prévoyait un délai de prescription de six ans pour toutes les «*actions of trespass, detinue, trover and replevin for taking away of goods and cattle*», s'inspirant ainsi de la *Limitations Act* anglaise de 1623. La même formulation a été retenue dans la *Limitations of Actions Act* de la Nouvelle-Écosse, S.R.N.-É. 1884, c. 112, mais dans *The Statute of Limitations*, S.R.N.-É. 1900, c. 167, les mots «*detinue, trover and replevin*» ont été remplacés par l'actuelle expression «*actions for the taking away or conversion of property*» («actions en dépossession ou en conversion de biens»). L'avocat des demanderesse fait valoir que ce changement était destiné à refléter les modifications apportées aux anciennes formes d'action par la *Judicature Act*, l'intention étant d'atteindre par les mots «*actions for the taking away . . . of property*» le même objet que les anciennes actions de «*detinue*» et de «*replevin*» et de remplacer l'ancienne action de «*trover*» par le terme moderne de «*conversion*». L'avocat en vient

his giving security to prosecute his claim for damages. He points out that *detinue* was originally an action for breach of a contract to deliver a specific chattel which only lay against those affected with the duty of delivery and it was eventually extended to become an action against anyone who unlawfully detained goods from their owner without regard to the means by which he obtained possession of them. Certainly the present claim would not come under any of these headings as defendant never physically took away or removed any property from plaintiffs' possession. In continuing this reasoning plaintiffs' counsel submits that section 2(1)(e) of *The Statute of Limitations* therefore cannot apply and, since section 2(1)(c) does not apply either, therefore the cause of action does not fall within any provision of section 2 and as there are no other provisions of the *Nova Scotia Statute of Limitations* which would be applicable the action is not time-barred.

I am unable to agree with this line of reasoning. The fundamental rule of interpretation of statutes is that they should be given their literal interpretation based on the words used, and, unless there is some difficulty in interpreting them on this basis, this settles the matter and there is no need to go into the historical background or make any attempt to determine what was the intention of the legislature when the statute was adopted (see *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th Edition, pages 28 and following). At page 29 Maxwell states:

Where, by the use of clear and unequivocal language capable of only one meaning, anything is enacted by the legislature, it must be enforced however harsh or absurd or contrary to common sense the result may be.

I find no difficulty interpreting paragraph (e) on its literal wording, nor is there anything harsh or absurd or contrary to common sense in the result. While there was no physical taking away from plaintiffs by defendant of property the Supreme Court has found that goodwill is property and that they are entitled to compensation from defendant for the taking of same. As Ritchie J. stated in the passage cited (*supra*): "... the Appellant was

ensuite à l'«*action for replevin*», qui permettait à un demandeur d'obtenir des dommages-intérêts pour la dépossession illégale de ses biens, la première étape étant pour celui-ci d'obtenir la restitution des biens sur constitution d'un cautionnement garantissant qu'il maintiendrait sa demande en dommages-intérêts. Il fait remarquer que l'«*action for detinue*» était à l'origine une action pour inexécution d'un contrat de livraison d'un bien donné, ouverte seulement contre ceux qui étaient chargés de la livraison, et que, finalement, elle est devenue une action ouverte contre quiconque retient des biens appartenant à un autre, quel que soit le moyen par lequel il est entré en possession de ces biens. Mais aucune de ces notions ne s'applique à la présente action, puisque la défenderesse n'a jamais matériellement dépossédé les demanderesse de leurs biens. Poursuivant son raisonnement, l'avocat des demanderesse prétend que la cause d'action ne tombant pas sous le coup de l'article 2 de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse, puisque ni l'article 2(1)e) ni l'article 2(1)c) ne s'applique, et aucune autre disposition de cette même loi ne s'appliquant, l'action n'est pas prescrite.

Ce raisonnement n'emporte pas la conviction. La règle fondamentale d'interprétation des lois est qu'elles doivent être interprétées littéralement en conformité des mots utilisés dans le texte. Et à moins que des difficultés ne surgissent, il faut s'en tenir à cette règle sans faire l'historique du texte considéré et sans tenter de déterminer ce qu'était l'intention du législateur lors de l'adoption de celui-ci (voir *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12^e édition, pages 28 et suivantes). Maxwell dit à la page 29:

[TRADUCTION] Lorsque le législateur formule une loi en termes clairs et non équivoques auxquels on ne peut donner plus d'un sens, il faut appliquer cette loi, quelque dur, absurde ou contraire au bon sens que puisse être le résultat.

L'interprétation littérale de l'alinéa e) ne me pose aucune difficulté et ne conduit à aucune situation dure, absurde ou contraire au bon sens. Bien que la défenderesse n'ait pas matériellement dépossédé les demanderesse de leurs biens, la Cour suprême a décidé que l'achalandage constitue un bien et que les demanderesse sont en droit d'être indemnisées par la défenderesse. Comme l'a déclaré le juge Ritchie dans le passage cité plus haut, «. . .

deprived of property which was acquired by the Crown". This appears to me to bring the matter clearly within the wording of section 2(1)(e) of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia with its six-year prescriptive period. As Maxwell points out at page 31 dealing with the rule of literal construction:

One consequence of the rule of literal construction is that wide language should be given a wide construction, however restricted the scope of previous legislation dealing with the same matter may have been.

Finally I would quote again from Maxwell at page 29:

It was repeatedly decided at law that the statutes of limitation which enacted that actions should not be brought after the lapse of certain periods of time from the accrual of the cause of action barred actions brought after the time so limited, even though the cause of action was not discovered, nor was practicably discoverable, by the injured party at the date of accrual, and even though it was fraudulently concealed by the wrongdoer until the expiry of the statutory period. The hardship of such decisions was obvious, but the language was susceptible of no other interpretation.

I regretfully am forced to conclude therefore that the actions are time-barred and that the question of law set down for decision must be answered in the affirmative.

l'appelante a été privée d'un bien que le gouvernement a acquis». Dès lors, il me semble que le cas qui nous intéresse tombe bien sous le coup de l'article 2(1)e) de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse et de sa prescription de six ans. Comme dit Maxwell à la page 31:

[TRADUCTION] Une conséquence de la règle d'interprétation littérale est que les termes larges doivent être interprétés largement, quelque restreinte qu'ait été la portée des dispositions antérieures portant sur le même sujet.

Et comme dit encore Maxwell, à la page 29 cette fois:

[TRADUCTION] Il a été maintes fois décidé en *common law* que les lois sur la prescription («*statutes of limitation*») prévoyant qu'une action ne peut plus être engagée après l'expiration d'un certain délai à partir de la naissance de la cause d'action rendent irrecevable l'action introduite après l'expiration du délai imparti, et ce même si la partie lésée n'a pas eu et n'a, à toutes fins utiles, pas pu avoir connaissance de la naissance de la cause d'action et même si l'auteur du méfait a frauduleusement dissimulé la naissance de la cause d'action jusqu'à l'expiration du délai prévu. La sévérité de ces décisions était évidente, mais le texte n'était susceptible d'aucune autre interprétation.

Je dois donc à regret conclure que les actions sont prescrites et qu'il doit être répondu par l'affirmative à la question de droit soumise à la Cour.