

T-3377-79

T-3377-99

La Ferme Filiber Ltée (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Marceau J.—Quebec City, November 23; Ottawa, December 6, 1979.

Practice — Application to strike out statement of claim — Plaintiff operated a rainbow trout hatchery and always held the required licence — Plaintiff's operating licence not renewed because Regulations were amended to prohibit rearing of rainbow trout in a large area, which included plaintiff's establishment — Statement of claim alleges disguised expropriation and seeks a stated amount as compensation or damages — Whether or not the statement of claim discloses a reasonable cause of action — Federal Court Rule 419.

Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen [1979] 1 S.C.R. 101, distinguished.

APPLICATION.

COUNSEL:

G. Bélanger for plaintiff.
C. Ruelland, Q.C. for defendant.

SOLICITORS:

Marquis, Jessop, Gagnon, Huot & Bélanger,
Quebec, for plaintiff. *f*
Deputy Attorney General of Canada for
defendant.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

MARCEAU J.: By motion submitted under Rule 419 of the General Rules of the Court, defendant contended that the statement of claim at bar does not disclose on its face any reasonable cause of action, and that it should accordingly be dismissed.

There is no difficulty in understanding the statement of claim. Its allegations are clear and simple, those relating to the facts relied on as well as those relating to the right which plaintiff seeks to exercise. Moreover, it contains only 13 paragraphs.

The first eight paragraphs are devoted exclusively to a statement of the facts. Their content is as follows: plaintiff had for five years, at Petite-

La Ferme Filiber Ltée (Demanderesse)

c.

^a La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Marceau—Québec, le 23 novembre; Ottawa, le 6 décembre 1979.

b *Pratique — Requête en annulation de la déclaration — La demanderesse exploitait un élevage de truites arc-en-ciel pour lequel elle avait toujours le permis requis — Le permis d'exploitation de la demanderesse n'a pas été renouvelé, les règlements applicables ayant été modifiés de façon à interdire l'élevage de la truite arc-en-ciel dans un large territoire, dans lequel se trouvait l'établissement de la demanderesse — La demanderesse conclut à l'expropriation déguisée et réclame une certaine somme à titre d'indemnité ou de dommages — Il échet d'examiner si la déclaration révèle une cause raisonnable d'action — Règle 419 des Règles de la Cour fédérale.*

c Distinction faite avec l'arrêt: *Manitoba Fisheries Ltd. v. La Reine* [1979] 1 R.C.S. 101.

REQUÊTE.

AVOCATS:

e *G. Bélanger* pour la demanderesse.
C. Ruelland, c.r. pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Marquis, Jessop, Gagnon, Huot & Bélanger,
Québec, pour la demanderesse. *f*
Le sous-procureur général du Canada pour la
défenderesse.

g *Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

LE JUGE MARCEAU: Par requête soumise en vertu de la Règle 419 des Règles générales de la Cour, la défenderesse soutient que la déclaration en l'instance ne révèle, à sa face même, aucune cause raisonnable d'action et qu'elle doit en conséquence être rejetée.

i La déclaration ne présente aucune difficulté de compréhension. Ses allégués sont clairs et simples, tant ceux relatifs aux faits invoqués que ceux relatifs au droit prétendument exercé. Elle ne comprend d'ailleurs que 13 paragraphes.

j Les huit premiers exposent uniquement les faits. En voici le contenu. La demanderesse opérait depuis 5 ans à Petite-Matane, dans la province de

Matane, in the Province of Quebec, operated a hatchery establishment devoted to the stocking, rearing and selling of a special kind of trout, the so-called "rainbow" trout. For this purpose he had always obtained and held the licence required by the Act and its Regulations. In May 1978, however, an amendment was made to the Regulations, prohibiting the rearing of rainbow trout within a large area that included Petite-Matane. His operating licence was therefore not renewed, and he had to cease operations. The facts having been established, the succeeding paragraphs are devoted to the basis of the action. It is as well to reproduce them here in their entirety:

[TRANSLATION] 9. The adoption of this regulation constituted no more or less than a disguised expropriation for which plaintiff was not compensated;

10. No sufficient offer of compensation was made to plaintiff;

11. As a consequence of this disguised expropriation, plaintiff suffered considerable damage and loss for which it is entitled to be compensated;

12. As a consequence of this disguised expropriation, plaintiff is entitled to claim from defendant the sum of \$183,000.00 as compensation or damages;

13. This action is well founded in fact and in law.

That is the statement of claim. Does a statement of claim worded in this way expressly or by implication disclose a valid cause of action? That is what defendant questions, and in my opinion she is clearly right.

It need hardly be noted that there is no question here as to the validity of the *Quebec Fishery Regulations*, adopted by the Governor in Council pursuant to section 34 of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, either as they stood before 1978 (P.C. 1975-1632, (SOR/75-420) promulgated on July 17, 1975) or as they stand today, as the result of amendments made to section 28 by Order in Council P.C. 1978-2806 (SOR/78-721). There is further no question that they were applied erroneously, improperly, or in a discriminatory or otherwise wrongful way; they provide unambiguously that no one may operate a hatchery establishment without a licence, and that such a licence cannot be issued for rearing rainbow trout within the zone including Petite-Matane. All that the statement of claim contends is that the adoption in 1978 of a regulation prohibiting the rearing and selling of rainbow trout in the future at Petite-Matane [TRANSLATION] "constituted an expropriation of

Québec, un établissement de pisciculture destiné à l'ensemencement, l'élevage et le commerce d'une espèce spéciale de truite, la truite appelée «arc-en-ciel». Elle avait toujours obtenu et détenu à cette fin le permis requis par la Loi et les règlements. Mais, en mai 1978, un amendement apporté aux règlements est venu prohiber l'élevage de la truite arc-en-ciel à l'intérieur d'un large territoire comprenant Petite-Matane. Son permis d'exploitation ne fut donc pas renouvelé, et elle dut cesser ses opérations. Les faits ainsi établis, viennent les paragraphes qui font état de la base du recours. Vaut mieux les reproduire textuellement;

9. L'adoption de ce règlement constituant ni plus ni moins qu'une expropriation déguisée pour laquelle la demanderesse n'a pas été dédommée;

10. Aucune offre suffisante d'indemnisation n'a été faite à la demanderesse;

11. Suite à cette expropriation déguisée, la demanderesse subit de graves dommages et des pertes considérables pour lesquels elle est en droit d'être indemnisée;

12. Suite à cette expropriation déguisée, la demanderesse est en bon droit de réclamer de la défenderesse la somme de \$183,000.00 à titre d'indemnité ou de dommages;

13. La présente action est bien fondée en faits et en droit.

Voilà donc la déclaration. Ainsi libellée, une telle déclaration révèle-t-elle expressément ou implicitement une cause d'action valable? C'est ce que met en doute la défenderesse et, à mon avis, elle a clairement raison.

Il n'est pas question ici, est-il besoin de le noter, de la validité du *Règlement de pêche du Québec*, adopté par le gouverneur en conseil sous l'autorité de l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14, ni dans l'état où il était avant 1978 (C.P. 1975-1632 (DORS/75-420) promulgué le 17 juillet 1975) ni dans celui où il est aujourd'hui, suite aux modifications apportées à son article 28 par le décret C.P. 1978-2806 (DORS/78-721). Il n'est pas question non plus d'application erronée, fautive, discriminatoire ou autre, du Règlement; il stipule de façon non équivoque que nul ne peut exploiter un établissement de pisciculture sans un permis et qu'un tel permis ne peut être délivré pour l'élevage de la truite arc-en-ciel à l'intérieur de la zone où se trouve Petite-Matane. Tout ce que la déclaration prétend c'est que l'adoption en 1978 d'un règlement qui prohibait pour l'avenir l'élevage et le commerce de la truite arc-en-ciel à Petite-Matane «a constitué une expropriation du

plaintiff's business". This contention cannot be supported.

An expropriation implies dispossession of the expropriated party and appropriation by the expropriating party; it necessarily requires a transfer of property or rights from one party to the other. There is nothing of that kind here. Defendant has not acquired anything belonging to plaintiff.

Counsel for the plaintiff dwelt at length on the recent decision of the Supreme Court in *Manitoba Fisheries Limited v. The Queen* [1979] 1 S.C.R. 101, which awarded compensation to a business establishment forced to close as the result of the implementation of a statute creating a government monopoly over the operations engaged in by the establishment. However, the situation there was different. The decision was based on the finding that the government corporation had at least indirectly appropriated and applied to its own benefit property belonging to the establishment, namely its goodwill, or if you will its operating channels, its customers. A similar observation cannot be made here. Counsel for the plaintiff also cited the old decision of the Privy Council, *North Shore Railway Company v. Pion* (1889) 14 A.C. 612, in which the owner of a piece of land adjoining a waterway, to which access had been obstructed by the building of a railway line, was admitted to have a right to compensation. However, to begin with, the decision speaks of fault by the railway company apart from the expropriating powers on which it relied, and secondly, it recognizes that a genuine right was infringed and denied by the actions of the company and for its benefit. I do not see the connection here, as there is no question of fault or of advantage being derived by the Queen, or of any right, since well before the 1978 amendment plaintiff had been prohibited from operating its establishment without a licence.

If the legal proposition on which this action is based were to be admitted, and the adoption or amendment of a regulation such as that in question here were to be regarded as constituting a disguised act of expropriation with respect to anyone whose commercial activities were interfered with thereby, it is easy to imagine the proliferation of claims that would follow. There is no doubt that the establishment or amendment of a

commerce de la demanderesse». C'est une prétention qui ne tient pas.

Une expropriation implique dépossession de l'exproprié et appropriation par l'expropriant, elle exige nécessairement un transfert de biens ou de droits de l'un à l'autre. Il n'y a rien de tel ici. La défenderesse n'a rien acquis de ce qui appartenait à la demanderesse.

Le procureur de la demanderesse fait grand état de la décision récente de la Cour suprême dans *Manitoba Fisheries Limited c. La Reine* [1979] 1 R.C.S. 101 qui a accordé compensation à un établissement de commerce forcé de fermer ses portes par suite de la mise en œuvre d'une loi créant un monopole d'état sur les opérations auxquelles l'établissement s'adonnait. Mais la situation là était nettement différente. La décision repose sur la constatation que la Corporation d'état s'était appropriée du moins indirectement et avait tourné à son profit un bien de l'établissement, soit son achalandage, ou si l'on veut ses canaux d'opération, sa clientèle, son «goodwill». Une constatation analogue n'est évidemment pas possible ici. Le procureur de la demanderesse invoque aussi cette ancienne décision du Conseil privé, *North Shore Railway Company c. Pion* (1889) 14 A.C. 612, où un droit à indemnité fut reconnu au propriétaire d'un terrain riverain d'un cours d'eau dont l'accès à la rivière avait été obstrué par la construction d'une voie de chemin de fer. Mais d'une part, la décision parle de faute de la compagnie ferroviaire en dépit des pouvoirs d'exproprier qu'elle invoquait et d'autre part elle reconnaît qu'un droit véritable a été atteint et nié par les gestes et pour le profit de la compagnie. Je ne vois pas le rapport ici où il n'est pas question de faute, ni non plus d'avantage retiré par la Reine, ni non plus de droit puisque, bien avant l'amendement de 1978, il était interdit à la demanderesse d'opérer son établissement sans un permis.

S'il fallait admettre la proposition juridique sur laquelle l'action se fonde, et considérer que la passation ou la modification d'une réglementation comme celle dont il s'agit ici constitue un geste d'expropriation déguisée à l'égard de tous ceux dont les activités commerciales peuvent s'en trouver gênées, il est aisé d'imaginer les réclamations en série qui s'ensuivraient. Sans doute l'établissement ou la modification d'une réglementation de

regulation of this kind may create extremely unfortunate situations, and the action appears to provide a striking example of this. If however, in such special cases, the government has not made any exceptional provision for the payment of compensation, there is no legal principle I know of which can force it to do so.

In my opinion, the allegation of the statement of claim disclosed no cause of action and the motion to dismiss can only be allowed.

ORDER

The motion to dismiss the statement of claim is allowed and the action is accordingly dismissed with costs.

cette nature peut créer des situations extrêmement regrettables et l'action semble bien en donner un exemple frappant. Mais si, dans ces cas spéciaux, l'État n'a pas prévu exceptionnellement le paiement d'une compensation, il n'est pas de principe de droit que je connaisse qui puisse le forcer à le faire.

Les allégués de la déclaration ne révèlent, à mon avis, aucune cause d'action et la requête pour rejet ne peut qu'être maintenue.

ORDONNANCE

La requête pour rejet de la déclaration est maintenue et l'action est en conséquence rejetée avec dépens.