

A-385-80

A-385-80

**A. M. Smith & Company, Limited (Appellant)**  
(Plaintiff)

v.

**The Queen (Respondent) (Defendant)**

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—  
Ottawa, October 27, 1980 and February 19, 1981.

*Crown — Compensation — Loss of goodwill following establishment of Canadian Saltfish Corporation — Appeal from Trial Division's decision that plaintiff's action for compensation is time-barred by virtue of s. 2 of The Statute of Limitations of Nova Scotia — Whether the action is an action on a specialty — Appeal dismissed — The Statute of Limitations, R.S.N.S. 1967, c. 168, s. 2 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 38 — Federal Court Rule 474 — Saltfish Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37, ss. 21, 22 — Limitations of Actions Act, R.S.N.S. 1873, c. 100, ss. 1, 25 — Civil Procedure Act, 1833, 3 & 4 Will. 4, c. 42, s. 3.*

Appeal from the decision of the Trial Division that the plaintiff's claim is time-barred by virtue of section 2 of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia. The plaintiff brought an action for a declaration that it was entitled to compensation in respect of the goodwill of its business which was taken from it without compensation by operation of the *Saltfish Act*. The action was not commenced within six years of the time the cause of action arose. The issue is whether the action is an action on a specialty. The plaintiff's first submission is that the action is for compensation based on an implied term of the *Saltfish Act* and is thus an action on a specialty. It is submitted that it therefore falls within the words "actions upon a bond or other specialty" in paragraph 2(1)(c) of *The Statute of Limitations*, so that the applicable limitation period is twenty years after the action arose. The Trial Judge held that there was, apart from statute, a cause of action for compensation based on the taking away and appropriation of the goodwill, a cause of action that was not removed by the *Saltfish Act*. Accordingly, the plaintiff's right of action was not on the statute, hence not on a specialty, but merely flowed from the statute. The plaintiff's second submission is that even if the action is not on a specialty, it is not caught by any other provision of *The Statute of Limitations*. The Trial Judge found that the action was for the taking away of property and thus fell within paragraph 2(1)(e).

*Held*, the appeal is dismissed. Whether the action is on a specialty depends on two questions. The first is whether the action is based on a cause of action created by the statute. The other is whether, even if it is based on a cause of action created by the Act, it is an action on a specialty since the claim is for an unliquidated amount, not for a debt or other liquidated sum.

**A. M. Smith & Company, Limited (Appelante)**  
(Demanderesse)

a c.

**La Reine (Intimée) (Défenderesse)**

Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—  
Ottawa, 27 octobre 1980 et 19 février 1981.

*Couronne — Indemnisation — Perte d'achalandage par suite de l'institution de l'Office canadien du poisson salé — Appel contre la décision de la Division de première instance selon laquelle l'action en indemnisation est prescrite en vertu de l'art. 2 de The Statute of Limitations de la Nouvelle-Écosse — Il échet d'examiner s'il s'agit d'une action fondée sur un contrat formel — Appel rejeté — The Statute of Limitations, S.R.N.-É. 1967, c. 168, art. 2 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 38 — Règle 474 de la Cour fédérale — Loi sur le poisson salé, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), c. 37, art. 21, 22 — Limitations of Actions Act, S.R.N.-É. 1873, c. 100, art. 1, 25 — Civil Procedure Act, 1833, 3 & 4 Will. 4, c. 42, art. 3.*

Appel contre la décision de la Division de première instance selon laquelle la réclamation de la demanderesse était prescrite en vertu de l'article 2 de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse. La demanderesse avait intenté une action en jugement déclarant qu'elle avait droit à indemnisation pour l'achalandage de son entreprise, dont elle a été dépossédée sans indemnité par l'opération de la *Loi sur le poisson salé*. Cette action n'a pas été introduite dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance. Il échet d'examiner si elle est fondée sur un contrat formel. La demanderesse prétend en premier lieu qu'il s'agit d'une action en indemnisation fondée sur une condition implicite de la *Loi sur le poisson salé* et, partant, d'une action sur un contrat formel. Il s'ensuit que les mots «les actions fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel» figurant à l'alinéa 2(1)(c) de *The Statute of Limitations* trouvent application et que, par conséquent, l'action se prescrit par vingt ans à compter de la date où l'action a pris naissance. Le juge de première instance a conclu qu'il existait, en dehors de la loi, une cause d'action en indemnisation fondée sur la dépossession de l'achalandage et sur l'appropriation de celui-ci, cause d'action à laquelle la *Loi sur le poisson salé* ne porte nullement atteinte. En conséquence, le recours de la demanderesse n'est pas fondé sur la loi et n'est donc pas fondé sur un contrat formel, mais découle simplement de la loi. La demanderesse fait valoir en second lieu que, même si l'action n'est pas fondée sur un contrat formel, elle ne tombe pas dans le champ d'application d'une autre disposition de *The Statute of Limitations*, quelle qu'elle soit. Le juge de première instance a estimé qu'il s'agissait d'une action découlant de la dépossession de biens au sens de l'alinéa 2(1)e).

*Arrêt*: l'appel est rejeté. La question de savoir si l'action est fondée sur un contrat formel est fonction de deux autres questions, dont la première est de savoir si l'action repose sur une cause d'action créée par la loi. L'autre est de savoir si, dans cette hypothèse, il s'agit quand même d'une action fondée sur un contrat formel, étant donné que la réclamation porte sur un

The cause of action is based on a right to compensation implicit in the statute itself, and not on a distinct cause of action at common law or in equity. The taking away of the goodwill of the appellant was a consequence of the operation of the *Saltfish Act*. No wrong was involved either in not granting a licence or in not providing an exemption. Yet the Crown was under a duty to compensate, based on an implied term of the statute. An intention to take away the property of a subject without giving to him a legal right to compensation for the loss of it is not to be imputed to the Legislature unless that intention is expressed in unequivocal terms. With respect to the second question pertinent to the plaintiff's first submission, the appropriate form of action for an unascertained sum, under common law procedure, would have been case. And an action on the case for an unascertained sum was not regarded historically as an action on a specialty, though brought on a claim based on a right created by a statute, because it was "on the case". This action being one which would have been sued in case is not on a specialty, though the claim to compensation is based on a right created by the *Saltfish Act*. The consequence is that the action does not fall within the twenty-year limitation period provided by paragraph 2(1)(c) of *The Statute of Limitations*. With respect to the plaintiff's second submission, even if the action was not caught by the words, "actions for the taking away . . . of property . . ." or "actions for direct injuries to real or personal property", it would fall within the words "and actions for all other causes which would formerly have been brought in the form of action called trespass on the case . . .".

*Manitoba Fisheries Limited v. The Queen* [1979] 1 S.C.R. 101, followed. *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. (H.L.) 744, applied. *The Cork and Bandon Railway Company v. Goode* (1853) 13 C.B. 826, distinguished. *Thomson v. Lord Clanmorris* [1900] 1 Ch. 718, referred to. *Miller v. The King* [1927] Ex.C.R. 52, referred to. *Eisener v. Maxwell* [1951] 3 D.L.R. 345, referred to.

## APPEAL.

## COUNSEL:

*K. E. Eaton, Q.C.* for appellant (plaintiff).

*E. Mitchell Thomas, Q.C.* and *H. Gordon* for respondent (defendant).

## SOLICITORS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, for appellant (plaintiff).

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent (defendant).

montant non liquidé et non sur une dette ou une autre somme liquidée. La cause d'action découle d'un droit à indemnisation implicite à la loi même et non d'une action distincte découlant de la *common law* ou de l'*equity*. C'est par suite de l'opération de la *Loi sur le poisson salé* que l'appelante fut dépossédée de son achalandage. L'omission de délivrer une licence ou d'accorder une exemption n'était nullement fautive. La Couronne a néanmoins l'obligation d'indemniser et cette obligation résulte d'une condition implicite de la loi. On ne doit pas imputer au législateur l'intention de priver un citoyen d'un bien sans lui donner un droit légitime à indemnisation pour la perte de ce bien, à moins que cette intention ne soit exprimée en termes non équivoques. Quant à la seconde question soulevée par la première prétention de la demanderesse, pour recouvrer une somme indéterminée il aurait fallu, selon la procédure de la *common law*, introduire une action de *case*. Et une action *on the case* en recouvrement d'une somme indéterminée, bien que la réclamation reposât sur un droit créé par une loi, n'était pas, du simple fait qu'il s'agissait d'une action «*on the case*», considérée comme étant fondée sur un contrat formel. Comme l'action en instance eût pu être intentée *in case*, elle n'est pas fondée sur un contrat formel et ce, même si la demande d'indemnisation repose sur un droit créé par la *Loi sur le poisson salé*. En conséquence, la prescription de vingt ans prévue, pour les actions fondées sur les contrats formels, par l'alinéa 2(1)c) de *The Statute of Limitations* ne s'applique pas. Pour ce qui est de la seconde prétention de la demanderesse, même si les mots «*actions for the taking away . . . of property . . .*» ou «*toutes actions en réparation de dommages directs aux meubles ou aux immeubles*» ne s'appliquent pas en l'espèce, cette action tombe dans le champ d'application des mots: «*et toutes autres actions qui eussent pu autrefois être intentées sous forme d'action délictuelle de trespass on the case . . .*».

Arrêt suivi: *Manitoba Fisheries Limited c. La Reine* [1979] 1 R.C.S. 101. Arrêt appliqué: *Central Control Board (Liquor Traffic) c. Cannon Brewery Company Limited* [1919] A.C. (C.L.) 744. Distinction faite avec l'arrêt: *The Cork and Bandon Railway Company c. Goode* (1853) 13 C.B. 826. Arrêts mentionnés: *Thomson c. Lord Clanmorris* [1900] 1 Ch. 718; *Miller c. Le Roi* [1927] R.C.É. 52; *Eisener c. Maxwell* [1951] 3 D.L.R. 345.

## APPEL.

## AVOCATS:

*K. E. Eaton, c.r.* pour l'appelante (demanderesse).

*E. Mitchell Thomas, c.r.* et *H. Gordon* pour l'intimée (défenderesse).

## PROCUREURS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, pour l'appelante (demanderesse).

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée (défenderesse).

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

RYAN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division, dated May 23, 1980, [[1981] 1 F.C. 167] which answered in the affirmative a question of law set down for determination pursuant to Rule 474 of the *Federal Court Rules*<sup>1</sup>.

The action is one brought by the appellant ("the plaintiff") for a declaration that the plaintiff is entitled to compensation in respect of the goodwill of the plaintiff's business which, it is alleged, was taken from the plaintiff without compensation by operation of the *Saltfish Act*<sup>2</sup>. It was submitted, and I take it not disputed, that this case is indistinguishable in its essentials from *Manitoba Fisheries Limited v. The Queen*<sup>3</sup>, in which it was held that a corporation deprived of its goodwill by operation of the *Freshwater Fish Marketing Act*<sup>4</sup> was entitled to compensation. The question is not whether there is a right to compensation, but whether the action for compensation was brought in time. It is clear that the action was not commenced within six years of the time the cause of action arose. *The Statute of Limitations*<sup>5</sup> of Nova Scotia is applicable by virtue of section 38 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10<sup>6</sup>. And the issue is whether, as the plaintiff claimed, the

<sup>1</sup> Paragraph (1), subparagraph (a) of Rule 474 of the *Federal Court Rules* provides:

Rule 474. (1) The Court may, upon application, if it deems it expedient so to do,

(a) determine any question of law that may be relevant to the decision of a matter, . . .

and any such determination shall be final and conclusive for the purposes of the action subject to being varied upon appeal.

<sup>2</sup> R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37.

<sup>3</sup> [1979] 1 S.C.R. 101.

<sup>4</sup> R.S.C. 1970, c. F-13.

<sup>5</sup> R.S.N.S. 1967, c. 168.

<sup>6</sup> Section 38 of the *Federal Court Act* provides:

38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within and not after six years after the cause of action arose.

(2) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions referred to in subsection (1) apply to any proceedings brought by or against the Crown.

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

LE JUGE RYAN: Il est fait appel du jugement par lequel la Division de première instance a, le 23 mai 1980, [[1981] 1 C.F. 167], répondu par l'affirmative à la question de droit qui avait été soumise à son appréciation en vertu de la Règle 474 des *Règles de la Cour fédérale*<sup>1</sup>.

L'action introduite par l'appelante («la demanderesse») tend à faire déclarer qu'elle a droit à indemnisation pour l'achalandage de son entreprise, dont elle aurait été dépossédée sans indemnité par l'opération de la *Loi sur le poisson salé*<sup>2</sup>. On a fait valoir, et cela n'est semble-t-il pas contesté, que la présente affaire n'est pas, quant à l'essentiel, différente de l'arrêt *Manitoba Fisheries Limited c. La Reine*<sup>3</sup>, où il fut décidé qu'une société, privée de sa clientèle par l'opération de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*<sup>4</sup>, avait droit à indemnisation. La question n'est pas de savoir s'il existe un droit à indemnisation, mais plutôt de savoir si l'action en indemnisation a été intentée dans les délais. Il est évident qu'elle n'a pas été introduite dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance. C'est *The Statute of Limitations*<sup>5</sup> de la Nouvelle-Écosse qui s'applique en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10<sup>6</sup>, et

<sup>1</sup> L'alinéa (1), sous-alinéa a) de la Règle 474 des *Règles de la Cour fédérale* est ainsi rédigé:

Règle 474. (1) La Cour pourra, sur demande, si elle juge opportun de le faire,

a) statuer sur un point de droit qui peut être pertinent pour la décision d'une question, . . .

et une telle décision est finale et péremptoire aux fins de l'action sous réserve de modification en appel.

<sup>2</sup> S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), c. 37.

<sup>3</sup> [1979] 1 R.C.S. 101.

<sup>4</sup> S.R.C. 1970, c. F-13.

<sup>5</sup> S.R.N.-É. 1967, c. 168.

<sup>6</sup> L'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale* est ainsi conçu:

38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance ailleurs que dans une province doit être engagée au plus tard six ans après que la cause d'action a pris naissance.

(2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions désignées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.

action is an action on a specialty, so that the twenty-year period applicable, under the Nova Scotia Act, to actions on specialties is the appropriate limitation period. If so, the action is not barred.

The question of law set down for determination was: "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?" The judgment under appeal answered "yes".

It may be as well to set out at once the relevant paragraphs of section 2 of *The Statute of Limitations of Nova Scotia*.

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:

(b) actions for penalties, damages or sums of money given to the parties aggrieved by any statute, within two years after the cause of any such action arose;

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

Before the Trial Judge, the submission of the plaintiff was that the action is an action for compensation based on an implied term of the *Saltfish Act* and is thus an action on a specialty; it therefore, it was submitted, falls within the words "actions upon a bond or other specialty" appearing in paragraph 2(1)(c) of *The Statute of Limitations*, so that the applicable limitation period is twenty years after the cause of action arose. The

la question est de savoir si, comme l'a prétendu la demanderesse, il s'agit d'une action fondée sur un contrat formel («*on a specialty*») de sorte que s'applique la prescription de vingt ans prévue à la Loi de la Nouvelle-Écosse pour ces actions. Si tel était le cas, l'action ne se trouverait pas prescrite.

La question de droit considérée était ainsi posée: [TRADUCTION] «Est-ce que la réclamation de la demanderesse était périmée en vertu des dispositions de l'article 2 de The Statute of Limitations, S.R.N.-É. 1967, chapitre 168?» Dans le jugement attaqué il fut répondu «oui».

Il convient de citer dès maintenant les dispositions pertinentes de l'article 2 de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse.

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

b) pour les actions en recouvrement des indemnités, des dommages-intérêts ou des sommes d'argent accordés en vertu d'une loi aux parties lésées, dans les deux ans de la date où la cause d'action a pris naissance;

c) pour les actions en recouvrement du loyer prévu par un bail, les actions fondées sur un cautionnement ou autre 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 demanderesse a prétendu en première instance qu'il s'agissait d'une action en indemnisation fondée sur une condition implicite de la *Loi sur le poisson salé* et, partant, sur un contrat formel («*on a specialty*»). Il s'ensuivrait donc, toujours selon elle, que les mots «les actions fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel» figurant à l'alinéa 2(1)(c) de *The Statute of Limitations* trouvent application et que, par conséquent, l'action se

Trial Judge rejected this submission. He held, as I understand his reasons, that there was, apart from statute, a cause of action for compensation based on the taking away and appropriation of the goodwill, a cause of action that was not removed by the *Saltfish Act*. He held that "... the plaintiff's right of action is not on the statute, hence not on a specialty, but merely flows from it as the Supreme Court has found".

The plaintiff had also argued that, even if the action is not on a specialty, it is, nonetheless, not caught by any other provision of *The Statute of Limitations*. The Trial Judge found, however, that the action was an action for the taking away of property and thus fell within the words "actions for the taking away or conversion of property, goods and chattels" appearing in paragraph 2(1)(e).

Counsel for the appellant repeated before us the submissions that had been made to the Trial Judge.

Whether the action is on a specialty depends, as I see it, on two questions. The first is whether the action is based on a cause of action created by the statute, the *Saltfish Act*. The other is whether, even if it is based on a cause of action created by the Act, it is an action on a specialty, having in mind that the claim is for an unliquidated amount, not for a debt or other liquidated sum; the respondent submitted that, even if the cause of action is created by the statute, the claim is not on a specialty because it is for an unliquidated amount.

The question of law was set down for determination on the basis of an agreement on issues and facts. These were the facts as set out in the agreement:

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

prescrit par vingt ans à compter de la date où la cause d'action a pris naissance. Le juge de première instance a rejeté cette prétention. Il a décidé, si je comprends bien ses motifs, qu'il existait, en dehors de la loi, une cause d'action en indemnisation fondée sur la dépossession de l'achalandage et sur l'appropriation de celui-ci, cause d'action à laquelle la *Loi sur le poisson salé* ne portait nullement atteinte. Il a statué 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 demanderesse a fait valoir en outre que, même si l'action n'est pas fondée sur un contrat formel («on a specialty»), elle ne tombe tout de même pas dans le champ d'application de quelque autre disposition de *The Statute of Limitations*.

Le premier juge a cependant estimé qu'il s'agissait d'une action découlant de la dépossession de biens au sens des mots «actions en dépossession ou en conversion de biens meubles ou immeubles» de l'alinéa 2(1)e).

L'avocat de l'appelante a repris devant nous les moyens invoqués en première instance.

La question de savoir si l'action est fondée sur un contrat formel («on a specialty») est, selon moi, fonction de deux autres questions, dont la première est de savoir si l'action repose sur une cause d'action créée par la *Loi sur le poisson salé*. L'autre est de savoir si, dans cette hypothèse, il s'agit quand même d'une action fondée sur un contrat formel («on a specialty»), compte tenu du fait que la réclamation porte sur un montant non liquidé et non sur une dette ou une autre somme liquidée.

L'intimée a pour sa part soutenu que, même si la cause d'action est créée par la loi, la réclamation, puisqu'elle porte sur un montant non liquidé, n'est pas fondée sur un contrat formel («on a specialty»).

La question de droit devait être tranchée sur le fondement d'un exposé conjoint des points litigieux et des faits. Voici les faits tels qu'énoncés dans cet exposé:

[TRADUCTION] (1) La demanderesse est une société qui a été constituée dans la province de Nouvelle-Écosse et qui a son siège social à Halifax, dans cette même 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 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 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 \$60,000 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, and a copy of the reasons for judgment, delivered by the Honourable Mr. Justice Ritchie for the Court, is attached to this Agreement.

(10) On 21 December, 1978 the Plaintiff commenced this action by filing its Statement of Claim.

(11) On 28 February, 1979 the Deputy Attorney General of Canada, on behalf of the Defendant, filed a Statement of Defence, pleading section 2 of *The Statute of Limitations* R.S.N.S. 1967, Chapter 168.

The appellant submitted, as indicated above, that the action is based on the *Saltfish Act* and is,

(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 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 \$60,000 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. 159 et une copie des motifs de jugement prononcés au nom de la Cour par le juge Ritchie est annexée au présent exposé.

(10) Le 21 décembre 1978, la demanderesse a introduit la présente action en déposant sa déclaration.

(11) Le 28 février 1979, le sous-procureur général du Canada a déposé, pour le compte de la défenderesse, une défense invoquant l'article 2 de *The Statute of Limitations*, S.R.N.-É. 1967, chapitre 168.

L'appelante a, comme je l'ai indiqué plus haut, prétendu que l'action repose sur la *Loi sur le*

therefore, an action on a specialty. I have found persuasive the submission that the cause of action is based on a right to compensation implicit in the statute itself, and not on a distinct cause of action at common law or in equity. The taking away of the goodwill of the appellant was a consequence of the operation of the *Saltfish Act*. The transfer of the goodwill to the Canadian Saltfish Corporation and thus to the Crown was not in itself wrongful. No tort or other legal wrong was involved. Moreover, the Canadian Saltfish Corporation was under no duty to the appellant to issue a licence to it under section 21 of the *Saltfish Act*<sup>7</sup>, nor was the Governor in Council under any duty to enact any regulation under section 22 of the Act<sup>8</sup> which would have had the effect of exempting the appellant from the application of the Act. Accordingly no wrong was involved either in not granting a licence or in not providing an exemption. Yet it is clear from the *Manitoba Fisheries* case that the Crown was under a duty to compensate. It was not necessary in that case to determine precisely the source of the obligation. It was enough that there was an obligation. Here it is necessary. And I am

<sup>7</sup> Section 21 of the *Saltfish Act* provides:

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

(a) export from Canada any cured fish or the by-products of fish curing;

(b) send, convey or carry from a participating province to another participating province or to any other province, any cured fish or the by-products of fish curing;

(c) in a participating province receive for conveyance or carriage to a destination outside the province, any cured fish or the by-products of fish curing; or

(d) sell or buy, or agree to sell or buy cured fish or the by-products of fish curing situated in a participating province, for delivery in another participating province or any other province, or outside Canada.

(2) The Board may, for the purposes of this section, make by-laws providing for the issue of licences by the Corporation and prescribing the form of and the terms and conditions to be set forth in such licences.

<sup>8</sup> Section 22 of the *Saltfish Act* provides:

22. The Governor in Council may, by regulations, exempt from the application of all or any of the provisions of this Part, either conditionally or unconditionally and either in general terms or for a specified period, any area or region in a participating province or any class of cured fish or any by-product of fish curing.

*poisson salé* et qu'elle est de ce fait fondée sur un contrat formel («*on a specialty*»). La prétention que la cause d'action découle d'un droit à indemnisation implicite à la loi même et non d'une action distincte découlant de la *common law* ou de l'*equity* est, à mon avis, convaincante. C'est par suite de l'opération de la *Loi sur le poisson salé* que l'appelante fut dépossédée de son achalandage. La transmission à l'Office canadien du poisson salé, et par le fait même à la Couronne, de l'achalandage n'était pas en soi illicite. Il n'y a pas eu délit civil ou faute. En outre, l'Office canadien du poisson salé n'était nullement, aux termes de l'article 21 de la *Loi sur le poisson salé*<sup>7</sup>, tenu de délivrer à l'appelante une licence, pas plus que ne l'était le gouverneur en conseil d'adopter, en vertu de l'article 22 de la même Loi<sup>8</sup>, un règlement ayant pour effet d'exempter l'appelante de l'application de celle-ci. Par conséquent, l'omission de délivrer une licence ou d'accorder une exemption n'était nullement fautive. Dans l'affaire *Manitoba Fisheries*, il était clair que la Couronne avait le devoir d'indemniser. Il n'était pas nécessaire de déterminer la source exacte de l'obligation, la

<sup>7</sup> L'article 21 de la *Loi sur le poisson salé* est ainsi rédigé:

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

a) exporter hors du Canada du poisson préparé ou des sous-produits de la préparation du poisson;

b) envoyer, transporter d'une province participante à une autre province participante ou à toute autre province, du poisson préparé ou des sous-produits de la préparation du poisson;

c) dans une province participante, recevoir pour les transporter hors de la province du poisson préparé ou des sous-produits de la préparation du poisson; ou

d) vendre ou acheter, ou convenir de vendre ou d'acheter du poisson préparé ou des sous-produits de la préparation du poisson se trouvant dans une province participante pour les livrer dans une autre province participante ou non, ou hors du Canada.

(2) Le Conseil peut, aux fins du présent article, établir les règlements administratifs prévoyant la délivrance de licences par l'Office et prescrivant la forme de ces licences et les modalités devant y figurer.

<sup>8</sup> L'article 22 de la *Loi sur le poisson salé* est ainsi conçu:

22. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente Partie, conditionnellement ou non, et d'une façon générale ou pour un certain temps, toute zone ou région dans une province participante ou toute catégorie de poisson préparé ou tout sous-produit de la préparation du poisson.

of opinion that the duty to compensate is implicit in the Act itself; in conventional terms, it is based on an implied term of the statute.

I find support for this view in a passage from the speech of Lord Atkinson in *Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Company Limited*<sup>9</sup>. The Central Control Board (Liquor Traffic) had acquired compulsorily certain licensed premises. In so doing, it acted under the *Defence of the Realm (Amendment) (No. 3) Act, 1915* and the *Defence of the Realm (Liquor Control) Regulations, 1915*. It was held that the owner's claim to compensation was not limited to compensation granted to him as a matter of grace, but that he was entitled to claim compensation as of right under the *Lands Clauses Consolidation Act, 1845*. The passage which I find significant for present purposes appears at page 752:

It was not suggested that the above-mentioned Regulations were not *intra vires*; nor was it contended that the principle recognized as a canon of construction of statutes by many authorities, such as *Attorney-General v. Horner* ((1884) 14 Q. B. D. 245, 257), *Commissioner of Public Works (Cape Colony) v. Logan* ([1903] A. C. 355, 363), *Western Counties Ry. Co. v. Windsor and Annapolis Ry. Co.* ((1882) 7 App. Cas. 178, 188), did not apply to the body of legislation under which the board purported to act. That canon is this: that an intention to take away the property of a subject without giving to him a legal right to compensation for the loss of it is not to be imputed to the Legislature unless that intention is expressed in unequivocal terms. I used the words "legal right to compensation" advisedly, as I think these authorities establish that, in the absence of unequivocal language confining the compensation payable to the subject to a sum given *ex gratia*, it cannot be so confined. I do not think that the Attorney-General really contested this, nor, as I understood him, did he contest the principle that where the statute authorizing the taking away of, or causing damage to, the subject's property, either does not provide a special tribunal to assess the amount of the compensation the subject is to receive, or only provides a tribunal which has become non-existent, the subject is entitled to have that amount assessed in the High Court of Justice: *Bentley v. Manchester, Sheffield, and Lincolnshire Ry. Co.* ([1891] 3 Ch. 222).

I find particularly significant the words "... without giving to him a legal right to compensation for it ...". It is also, of course, significant that the subject has the right to have the amount

simple existence de celle-ci étant suffisante. En l'espèce, il en est autrement et j'estime que le devoir de payer une indemnité découle implicitement de la Loi même; en termes courants, il a résulte d'une condition implicite de la loi.

J'appuie cette affirmation sur un passage du jugement de lord Atkinson dans l'arrêt *Central Control Board (Liquor Traffic) c. Cannon Brewery Company Limited*<sup>9</sup>. La Central Control Board (Liquor Traffic), agissant sous le régime de la *Defence of the Realm (Amendment) (No. 3) Act, 1915* et des *Defence of the Realm (Liquor Control) Regulations, 1915*, s'était approprié certains débits de boissons. Il fut décidé que, loin d'être limité au montant accordé à titre gracieux, le propriétaire pouvait, en vertu de la *Lands Clauses Consolidation Act, 1845*, réclamer de plein droit une indemnité. Le passage qui nous intéresse se trouve à la page 752:

[TRADUCTION] On n'a pas prétendu que les Règlements susmentionnés constituaient un excès de pouvoir; on n'a pas soutenu non plus que le principe reconnu par une jurisprudence abondante, notamment les décisions *Attorney-General c. Horner* ((1884) 14 Q. B. D. 245, 257), *Commissioner of Public Works (Cape Colony) c. Logan* ([1903] A. C. 355, 363), *Western Counties Ry. Co. c. Windsor and Annapolis Ry. Co.* ((1882) 7 App. Cas. 178, 188), comme un canon en matière d'interprétation des lois ne s'appliquait pas au corps de législation sous l'empire duquel la commission prétendait agir. Le canon est le suivant: on ne doit pas imputer au législateur l'intention de priver un citoyen d'un bien sans lui donner un droit légitime à indemnisation pour la perte de ce bien, à moins que cette intention ne soit exprimée en termes non équivoques. J'ai employé intentionnellement l'expression «droit légitime à indemnisation», car je pense que cette jurisprudence établit que, en l'absence de termes non équivoques à cet effet, on ne peut limiter à une somme donnée à titre gracieux l'indemnité payable au citoyen. Je ne crois pas que le procureur général ait vraiment contesté cela. Il ne s'est pas non plus, si je l'ai bien compris, opposé au principe selon lequel, lorsque la loi autorisant à déposséder un citoyen de son bien ou à y infliger quelque dommage ne prévoit aucun tribunal spécial chargé de fixer le montant de l'indemnité qui revient audit citoyen ou lorsque la loi ne prévoit qu'un tribunal qui n'existe plus, le citoyen peut s'adresser à la Haute Cour de Justice pour faire fixer ce montant: *Bentley c. Manchester, Sheffield, and Lincolnshire Ry. Co.* ([1891] 3 Ch. 222).

Les mots «... sans lui donner un droit légitime à indemnisation ...» me semblent particulièrement importants. Non moins important, il va sans dire, est le droit reconnu au citoyen, en l'absence d'un

<sup>9</sup> [1919] A.C. (H.L.) 744.

<sup>9</sup> [1919] A.C. (C.L.) 744.



assessed in the courts if no special tribunal is provided by the statute for that purpose.

The present action is, in my view, an action for statutory compensation<sup>10</sup>.

The next question is, however, whether the action, based on a right to compensation provided by the statute, is an action on a specialty within the meaning of that term as it is used in paragraph 2(1)(c) of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia, having in mind that the claim, though expressed in the statement of claim as a claim for \$500,000, is nonetheless a claim for an unascertained amount, the value of the goodwill appropriated by the Crown.

The twenty-year limitation period for actions on bonds and other specialties provided by paragraph 2(1)(c) goes back at least to section 25 of the *Limitations of Actions Act* appearing as chapter 100 of the Revised Statutes of Nova Scotia, 1873<sup>11</sup>. But its original inspiration appears to have been section 3 of the English *Civil Procedure Act, 1833*<sup>12</sup>, which provided a twenty-year limitation period for "... all Actions of Covenant or Debt upon any Bond or other Specialty ...".

<sup>10</sup> See Glanville Williams and B. A. Hepple, *Foundations of the Law of Tort* (1976), at pages 20-22.

<sup>11</sup> Section 25 provided:

25. All actions for rent upon an indenture of demise, all actions upon any bond or other specialty, and all actions of *scire facias* upon any recognizance, or actions for an escape, or for money levied on any execution, and all actions for penalties, damages, or sums of money given to the party grieved, by any statute now or hereafter to be in force, shall be commenced and sued within the time and limitation hereinafter expressed, and not after: that is to say, the said actions for rent upon an indenture of demise, or upon any bond or other specialty, actions of *scire facias* upon recognizance before the seventh day of May, A. D. 1876, or within twenty years after the cause of such actions or suits, but not after; the said actions by the party grieved, within two years after the cause of such actions or suits, but not after; and the said other actions within six years after the cause of such actions or suits, but not after: provided that nothing herein contained shall extend to any action given by any statute where the time for bringing such action is or shall be by any statute specially limited.

<sup>12</sup> 3 & 4 Will. 4, c. 42.

tribunal spécial prévu à cet effet par la loi, de recourir aux tribunaux pour faire établir le montant.

Il s'agit en l'espèce, à mon avis, d'une action en indemnisation fondée sur une loi<sup>10</sup>.

La question qui se pose alors est de savoir si l'action, reposant sur un droit à indemnisation prévue à la loi, est fondée sur un contrat formel («on a specialty») au sens de l'alinéa 2(1)c) de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse, compte tenu toujours du fait que la réclamation, malgré le chiffre de \$500,000 mentionné dans la déclaration, est en fait d'un montant indéterminé, soit la valeur de l'achalandage approprié par la Couronne.

La prescription de vingt ans prévue à l'alinéa 2(1)c) pour les actions fondées sur les cautionnements ou autres contrats formels («specialties») remonte au moins jusqu'à l'article 25 de la *Limitations of Actions Act*, qui constituait le chapitre 100 des Statuts révisés de la Nouvelle-Écosse, 1873<sup>11</sup>. Mais elle semble inspirée de l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833*<sup>12</sup> de l'Angleterre, selon lequel se prescrivent par vingt ans [TRADUCTION] «... toutes les actions découlant d'un engagement ou en paiement d'une dette fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel ...».

<sup>10</sup> Voir Glanville Williams et B. A. Hepple, *Foundations of the Law of Tort* (1976), aux pages 20 à 22.

<sup>11</sup> L'article 25 prévoyait ce qui suit:

[TRADUCTION] 25. Toutes les actions en recouvrement du loyer prévu par un bail, toutes les actions fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel et toutes les actions en *scire facias* fondées sur un engagement, ou les actions découlant d'une évacion ou en recouvrement de deniers faisant l'objet d'une saisie-exécution, et toutes les actions en recouvrement des indemnités, des dommages-intérêts ou des sommes d'argent accordés, en vertu d'une loi présentement en vigueur ou qui entrera en vigueur, à la partie lésée, doivent être intentées dans les délais prévus ci-après, à savoir: les actions en recouvrement du loyer prévu par un bail ou fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel et les actions en *scire facias* fondées sur un engagement, avant le septième jour de mai 1876 ou dans les vingt ans de la date où la cause d'action a pris naissance; les actions par la partie lésée, dans les deux ans de la date où la cause d'action a pris naissance; et les autres actions, dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance: mais aucune des présentes dispositions ne s'applique à un droit d'action accordé par une loi lorsque le délai pour intenter une telle action est ou sera spécialement limité en vertu d'une loi.

<sup>12</sup> 3 & 4 Will. 4, c. 42.

It was held in England that this provision of the *Civil Procedure Act, 1833* applied to an action of debt on a statute. *The Cork and Bandon Railway Company v. Goode*<sup>13</sup> was an action in debt brought by a railway company against one of its members for calls on his shares. The action was brought under the *Companies Clauses Consolidation Act*<sup>14</sup> and the special Act incorporating the company. The defendant pleaded that the action was founded "upon contracts without specialty" and was thus caught by the limitation period of six years provided by the *Limitation Act, 1623*<sup>15</sup>. The plaintiff demurred to the plea and succeeded. It may be as well to set out in full the reasons for judgment of Mr. Justice Maule<sup>16</sup>:

I also am of opinion that this is a bad plea. It states that the action is upon contracts without specialty, and that the alleged causes of action did not, nor did any or either of them, accrue within six years before this suit. When we look at the declaration, we find that the action is brought upon two statutes,—the companies clauses consolidation act, 8 & 9 Vict. c. 16, and the Cork and Bandon Railway Act, 8 & 9 Vict. c. cxxii. It is manifest, upon reading the declaration, that it is a declaration in debt upon these two statutes. Now, a declaration in debt upon a statute, is a declaration upon a specialty; and it is not the less so because the facts which bring the defendant within the liability, are facts dehors the statute: that must constantly arise in actions for liabilities arising out of statutes. That appearing to be so, the allegation in the plea, that the action is upon contracts without specialty, is a false allegation of a matter of law. There may, undoubtedly, be cases where a statute enables an action to be brought, which nevertheless is not an action on the act of parliament. But the question is, whether that state of things exists here. I think it manifestly appears that this is an action of debt, and upon the statute, and therefore an action upon a specialty. Whether *assumpsit* or *case* would lie, leaves altogether untouched the question whether this plea is an answer to this action. The case seems to me to be abundantly clear. The proper limitation is that prescribed by the 3 & 4 W. 4, c. 42, s. 3, viz. twenty years: an action upon statute is an action upon a specialty, and is clearly comprehended within the words of that section,—“debt upon any bond or other specialty,” though a bond is the plainest and simplest kind of specialty, and a statute the highest. Upon the whole, I concur with the Lord Chief Justice in thinking that the plaintiff is entitled to the judgment of the court upon this demurrer.

<sup>13</sup> (1853) 13 C.B. 826; 138 E.R. 1427.

<sup>14</sup> 8 & 9 Vict., c. 16 (Imp.).

<sup>15</sup> 21 Jac. I, c. 16.

<sup>16</sup> (1853) 13 C.B. 826, at pp. 835 and 836; 138 E.R. 1427, at p. 1431.

Il fut jugé en Angleterre que cette disposition de la *Civil Procedure Act, 1833* s'appliquait à une action en paiement d'une dette fondée sur une loi. Dans l'affaire *The Cork and Bandon Railway Company c. Goode*<sup>13</sup>, il s'agissait d'une action en paiement d'une dette intentée par une société ferroviaire, en vertu de la *Companies Clauses Consolidation Act*<sup>14</sup> et de la Loi spéciale constitutive de ladite société, contre l'un de ses actionnaires. L'action tendait au versement par le défendeur du montant impayé sur ses actions, mais ce dernier avait prétendu qu'étant fondée [TRADUCTION] «sur des contrats ordinaires ('without specialty')», elle était assujettie à la prescription de six ans prévue à la *Limitation Act, 1623*<sup>15</sup>. La demanderesse opposa au moyen soulevé par le défendeur une fin de non-recevoir et eut gain de cause. Il conviendrait peut-être ici d'exposer au long les motifs du jugement prononcés par le juge Maule<sup>16</sup>:

[TRADUCTION] Je suis également d'avis que cette défense n'est pas valable. On y affirme que l'action est fondée sur des contrats ordinaires («without specialty») et que les prétendues causes d'action n'ont pas pris naissance, dans l'un ou l'autre cas, dans les six ans qui ont précédé la présente action. Nous découvrons, à l'examen de la déclaration, que l'action est fondée sur deux lois, soit la companies clauses consolidation act, 8 & 9 Vict., c. 16, et la Cork and Bandon Railway Act, 8 & 9 Vict., c. cxxii. Il s'agit, cela devient manifeste à sa lecture, d'une déclaration de dette fondée sur les deux lois susmentionnées. Or, une déclaration de dette fondée sur une loi est fondée par le fait même sur un contrat formel («upon a specialty») et elle ne l'est pas moins simplement parce que les faits entraînant l'obligation contractuelle du défendeur sont étrangers à la loi: cela se produit constamment dans les actions découlant d'obligations créées par des lois. Comme il semble en être ainsi, la prétention avancée dans la défense selon laquelle l'action est fondée sur des contrats ordinaires («without specialty») constitue une fausse allégation d'un point de droit. Il peut certainement exister des cas où la loi permet d'intenter une action, sans cependant que celle-ci soit fondée sur ladite loi édictée par le parlement. Mais ce qui nous intéresse c'est de savoir si tel est le cas en l'espèce. Il me semble manifestement s'agir ici d'une action en paiement d'une dette fondée sur la loi, action fondée donc sur un contrat formel («upon a specialty»). Se demander s'il pourrait y avoir action d'*assumpsit* ou action de *case*, ce serait passer à côté de la question de savoir si la défense constitue une réponse à la présente action. Les choses me semblent suffisamment claires. La prescription applicable est celle de vingt ans prévue par la 3 & 4 W. 4, c. 42, art. 3. Une action fondée sur une loi est par le fait même fondée sur un contrat formel («upon a specialty») et tombe clairement dans le champ d'application des mots «en paiement d'une dette fondées

<sup>13</sup> (1853) 13 C.B. 826; 138 E.R. 1427.

<sup>14</sup> 8 & 9 Vict., c. 16 (Imp.).

<sup>15</sup> 21 Jac. I, c. 16.

<sup>16</sup> (1853) 13 C.B. 826, aux pp. 835 et 836; 138 E.R. 1427, à la p. 1431.

It is, in my view, clear that the present action would not be within section 3 of the English *Civil Procedure Act, 1833*. It is, unlike the action in *Cork and Bandon Railway*, an action for an unascertained sum, and thus, under common law procedure, could not have been brought by way of debt; the appropriate form of action would have been case. In *Chitty's Practice of the Law* (3d ed., 1837), this passage appears at pages 24 and 25a:

It will be observed that the antient *common law* rights and remedies were comparatively few and simple and readily divided and enumerated; but, in the progress of time, the occasions of society have led, especially of late, to an accumulation of new statutory regulations, which have either better defined, or modified or regulated, what were *previously* partially recognised by the common law, or have actually *created* new rights or imposed new duties and penalties for their non-observance; we speak not merely of public regulations of police, but refer also to those of a private nature.

It follows that, from the introduction of these *new rights* and *duties* by numerous statutes, a great variety of *new injuries* and *offences* must arise from the infraction or non-observance of such new rights and duties; these require *new remedies*, to prevent, or remove, or compensate, or punish.

In some cases, where *new rights* or *duties* have been created, the statutes introducing them have been silent with regard to the remedies for their infraction. When this is the case, the *law impliedly* gives an appropriate remedy, for it is a maxim, that whenever a *statute* gives a *right*, it means a *legal* right, and not to put the party to the extraordinary remedy of a Court of *Equity*. Thus, if a new *private* right be created or recognised, the *law implies* a remedy, as *by action on the case*, where the damages for the infraction of the right are uncertain; as for removing goods under an execution without paying a year's rent; and by action of *debt* where the sum is in its nature certain or readily ascertained.

As I have indicated, section 25 of the Nova Scotia *Limitations of Actions Act* of 1873 appears to have been inspired by section 3 of the English *Civil Procedure Act, 1833*. Section 25 of the Nova Scotia Act established a limitation period of twenty years for "... all actions upon any bond or other speciality ...". There is an obvious difference

sur un cautionnement ou autre contrat formel» dudit article, même si un cautionnement est la forme la plus commune et la plus simple de contrat formel et une loi la forme la plus élevée. Somme toute, d'accord avec le juge en chef, j'estime qu'il y a lieu de rendre jugement en faveur de la demanderesse conformément à la fin de non-recevoir soulevée par cette dernière.

Il est évident, selon moi, que la présente action ne tomberait pas dans le champ d'application de l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833* de l'Angleterre. A la différence de l'affaire *Cork and Bandon Railway*, il s'agit en l'espèce d'une action en recouvrement d'une somme indéterminée, action qui n'aurait donc pas pu, selon la procédure de la *common law*, être intentée comme une action en paiement d'une dette; il aurait fallu introduire une action de *case*. Dans *Chitty's Practice of the Law* (3<sup>e</sup> éd., 1837), aux pages 24 et 25a, on retrouve ce passage:

[TRADUCTION] On remarquera que les vieux droits et recours de *common law* étaient relativement peu nombreux et simples, faciles à séparer et à énumérer; mais, avec le temps, les besoins de la société ont amené, dernièrement surtout, une multiplication des textes, lesquels ont soit mieux défini, ou modifié ou réglementé ce qui fut *auparavant* reconnu en partie par la *common law*, soit même créé des droits nouveaux ou imposé de nouveaux devoirs et sanctions pour le défaut de respecter ceux-ci. Nous ne songeons pas simplement aux règlements ayant trait à l'ordre public mais aussi à ceux de caractère privé.

L'introduction par un bon nombre de lois de ces *nouveaux droits* et *devoirs* fait que la violation de ceux-ci ou le défaut de les respecter créent une grande variété de *nouveaux préjudices* et de nouvelles *infractions* exigeant à leur tour de *nouveaux recours* pour prévenir, enlever, indemniser ou punir.

Dans certains cas, les lois créatrices de *nouveaux droits* et *devoirs* ont passé sous silence les recours découlant de la violation de ces droits et devoirs. La *loi*, dans ces cas, prévoit *implicitement* un recours approprié, car, comme le veut la maxime, lorsqu'une *loi* confère un *droit*, cela signifie un droit selon la *common law*, et il n'est nullement question d'obliger la partie à prendre un recours extraordinaire devant une Cour d'*Equity*. Ainsi, si un nouveau droit *privé* est créé ou reconnu, la *loi prévoit implicitement*, lorsque les dommages découlant de la violation du droit sont incertains, un recours comme par *action on the case*; comme pour enlever les biens en vertu d'une saisie-exécution, sans avoir à payer le loyer pour une année; et, lorsque la somme est de nature certaine ou facilement déterminable, par action en paiement d'une *dette*.

Comme je l'ai indiqué, l'article 25 de la *Limitations of Actions Act* de 1873 de la Nouvelle-Écosse semble avoir été inspiré par l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833* de l'Angleterre. L'article 25 de la Loi de la Nouvelle-Écosse prévoyait pour «... toutes les actions fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel...» une prescrip-

between this wording and the wording of the corresponding provision in section 3 of the English *Civil Procedure Act, 1833*: the words "of Covenant or Debt" have been dropped. This raises the question whether the 1873 Nova Scotia provision broadened the scope of the provision in the 1833 English Act so as to include causes of action provided by statute that, in the days of common law procedure, would have been brought in case, that is to say actions for unliquidated amounts.

It may be helpful to consider the reason for enacting section 3 of the *Civil Procedure Act, 1833*, and thus (possibly) for section 25 of the *Nova Scotia Limitations of Actions Act* of 1873.

In *Thomson v. Lord Clanmorris*<sup>17</sup>, the English Court of Appeal was called upon to construe that part of section 3 of the *Civil Procedure Act, 1833*, which established a two-year limitation period in respect of "... all Actions for Penalties, Damages, or Sums of Money given to the Party grieved, by any Statute now or hereafter to be in force ...", the provision which finds its counterpart in paragraph 2(1)(b) of the *Nova Scotia Statute of Limitations, 1967*. Lord Lindley M.R. said at page 725:

The point raised on this appeal is a new one to us all, and no doubt there is some difficulty about it.

In construing s. 3 of the Act of 1833, as indeed in construing any other statutory enactment, regard must be had not only to the words used, but to the history of the Act, and the reasons which led to its being passed. You must look at the mischief which had to be cured as well as at the cure provided. And when we look at the state of the law before the Act of 1833 we can see pretty plainly what was the mischief at which it was aimed. There were certain causes of action as to which there was no defined time of limitation. Some of them are enumerated in the earlier part of s. 3; for instance, "actions of debt upon any bond or other specialty," and others which are there mentioned. They were not provided for by the then existing Statutes of Limitations, and they are brought in. That was the first defect. There was another class of actions as to which there was no definite limitation of time, namely, "actions for penalties, damages or sums of money given to the party grieved" by various Acts of Parliament, by way of penalty or

tion de vingt ans. Le libellé de cet article est en contraste marqué avec celui de la disposition correspondante de l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833* de l'Angleterre: les mots «découlant d'un engagement ou en paiement d'une dette» en ont été retranchés. Cela soulève la question de savoir si les dispositions néo-écossaises de 1873 ont étendu la portée de celles de la Loi anglaise de 1833 de façon à englober les causes d'action prévues dans une loi, actions qui, à l'époque de la procédure de *common law*, auraient été intentées *in case*, en d'autres termes, les actions en recouvrement de montants indéterminés.

Il n'est peut-être pas inutile de rechercher les raisons de l'adoption de l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833*; cela nous permettra (peut-être) de comprendre celles qui sont à l'origine de l'adoption de l'article 25 de la *Limitations of Actions Act* de 1873 de la Nouvelle-Écosse.

Dans l'arrêt *Thomson c. Lord Clanmorris*<sup>17</sup>, la Cour d'appel anglaise fut appelée à interpréter la partie de l'article 3 de la *Civil Procedure Act, 1833* qui établissait, à l'égard de [TRADUCTION] «... toutes les actions en recouvrement des indemnités, des dommages-intérêts ou des sommes d'argent accordés, en vertu d'une loi présentement en vigueur ou qui entrera en vigueur, à la partie lésée ...», une prescription de deux ans. De cette disposition anglaise l'alinéa 2(1)b) de la *Statute of Limitations, 1967* de la Nouvelle-Écosse est le pendant. Lord Lindley, M.R., a dit à la page 725:

[TRADUCTION] Le point soulevé par le présent appel est nouveau pour nous tous et il n'est sans doute pas sans présenter certaines difficultés.

Il faut, pour interpréter l'art. 3 de la Loi de 1833, comme d'ailleurs pour l'interprétation de toute autre loi, avoir égard non seulement au libellé, mais aussi à l'historique de la Loi ainsi qu'aux raisons qui ont conduit à l'adoption de celle-ci. Il faut tenir compte autant du mal auquel il fallait remédier que du remède apporté. Et lorsque nous considérons l'état du droit avant la Loi de 1833, nous voyons assez clairement le mal visé. Il existait des causes d'action sans délai de prescription défini, certaines desquelles, notamment «les actions en paiement d'une dette fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel», se trouvant énumérées à la première partie de l'art. 3. Les Statutes of Limitations alors existantes, et c'est là le premier mal qui nous intéresse, ne prévoyaient pas ces actions, qui furent donc mentionnées dans la nouvelle loi. Il y avait une autre catégorie d'actions qui n'étaient pas assujetties à un délai de prescription défini, soit les «actions en recouvrement des indemnités, des dommages-intérêts ou des sommes d'argent accordés ... à la

<sup>17</sup> [1900] 1 Ch. 718.

<sup>17</sup> [1900] 1 Ch. 718.

punishment; not by way of compensation to the person injured, but where, as was pointed out by Lord Esher M.R. when commenting in *Saunders v. Wiel* ([1892] 2 Q. B. 321) upon *Adams v. Batley* (18 Q. B. D. 625), punishment was the object; and where the money to be paid, whether it was called penalty, or damage or sum of money, was not assessed with the view of compensating the plaintiff, although he might put some of it in his pocket. That is the class of action which was contemplated by the latter part of s. 3. In other words, they were what are popularly called "penal actions." We arrive at this from the history of the Act, and from a knowledge of the then state of the law and the defect which was to be cured.

I cite this passage principally because of its observations on the background of the provision for actions in debt on bonds or other specialties. But I have quoted it in full because it, as does the judgment of the Court, disposes, in my view, of the submission made during argument in the present appeal by counsel for the respondent to the effect that the action in this case is caught by paragraph 2(1)(b) of the Nova Scotia Act.

The reason for dropping the words "... of Covenant or Debt ..." in section 25 of the Nova Scotia *Limitations of Actions Act* of 1873 may well be explained by an important change in the law of practice in Nova Scotia effected by the *New Practice Act, 1853*<sup>18</sup>. The Act contained these provisions:

2. All personal actions shall be commenced by writ of summons or replevin, . . .

3. It shall not be necessary to mention any form of action in the writ or other proceedings.

5. The writ shall contain the declaration according to the practice now adopted in summary causes, and to the forms in appendix B, except in very special cases, where the declaration may be annexed or served separately, . . .

54. Every declaration, whether in the body of the writ or annexed, and subsequent pleadings which shall clearly and distinctly state all such matters of fact as are necessary to sustain the action, defence, or reply, as the case may be, shall be sufficient, and it shall not be necessary that such matters should be stated in any technical or formal language or manner, or that any technical or formal statements should be used.

The effect appears to have been (and I put the matter very broadly) to substitute, for the technicalities of common law practice and pleadings, a

<sup>18</sup> S.N.S. 1853, c. 4.

partie lésée» en vertu de diverses Lois du Parlement, non à titre d'indemnisation de ladite partie, mais à titre de peine ou punition, l'objet étant, comme l'a souligné lord Esher, M.R., en commentant dans *Saunders c. Wiel* ([1892] 2 Q. B. 321) l'affaire *Adams c. Batley* (18 Q. B. D. 625), de punir; et le montant à payer, que celui-ci fut appelé amende, ou dommages-intérêts ou somme d'argent, n'était pas fixé pour indemniser le demandeur, même si ce dernier pouvait en empocher une partie. C'est précisément cette catégorie d'actions que visait la dernière partie de l'art. 3. Autrement dit, il s'agissait là de ce qu'on appelle couramment des «actions pénales». Cela se dégage de l'historique de la Loi et de la connaissance tant de l'état du droit à l'époque que du mal auquel il fallait remédier.

Si je cite ce passage, c'est surtout parce qu'il fait l'historique des dispositions ayant trait aux actions en paiement d'une dette fondées sur les cautionnements ou autres contrats formels («specialties»). Mais je l'ai cité intégralement parce que, à mon avis, tout comme le jugement rendu par la Cour, il permet de statuer sur la prétention, avancée lors des débats par l'avocat de l'intimée, selon laquelle cette action tombe dans le champ d'application de l'alinéa 2(1)b) de la Loi de la Nouvelle-Écosse.

Le fait que les mots «... découlant d'un engagement ou en paiement d'une dette...» aient été retranchés de l'article 25 de la *Limitations of Actions Act* de 1873 de la Nouvelle-Écosse peut s'expliquer par la modification importante apportée par la *New Practice Act, 1853*<sup>18</sup> à la procédure dans cette province. Cette Loi dispose:

[TRADUCTION] 2. Toute action personnelle commence par un bref d'assignation ou par *replevin*, . . .

3. Il n'est pas nécessaire de mentionner, dans le bref ou dans les autres actes de procédure, la forme de l'action.

5. Sous réserve de certains cas exceptionnels, où la déclaration pourra être soit annexée, soit signifiée séparément, le bref, suivant la procédure adoptée par la présente loi pour les causes sommaires et conformément aux formules de l'annexe B, contient la déclaration, . . .

54. Seront suffisants toute déclaration, que celle-ci fasse partie du bref ou y soit annexée, ainsi que tous actes de procédure subséquents qui feront clairement et distinctement état de tous les faits propres à fonder l'action, la défense ou la réponse, selon le cas, sans qu'il soit nécessaire d'exprimer ces faits dans un langage technique ou formel ou d'une façon technique ou formelle, ou d'employer des expressions techniques ou formelles.

L'effet semble avoir été (de façon très générale) de substituer, aux complexités de la procédure et des actes de procédure de la *common law*, d'une

<sup>18</sup> S.N.-É. 1853, c. 4.

writ of summons as a means of beginning most actions and a declaration and later pleadings which were to state matters of fact necessary to sustain the action, defence or reply, while avoiding technical or formal language. By 1873, it may well have been considered expedient to drop the reference to covenant and debt. It may also be significant that, going back to the *Limitation of Actions Act, 1758*, a six-year limitation period had been made applicable to actions on the case<sup>19</sup> including, as I understand it, actions for unliquidated sums based on causes of action provided by statute. It seems unlikely that, by the 1873 provision in respect of actions on deeds and other specialties, it was intended not only to capture (among other things) actions for debt on a statute, but also to extend the then existing limitation period from six years to twenty years in respect of actions for unliquidated sums on statutory causes of action<sup>20</sup>.

But there is another reason for construing the words "all actions upon any bond or other specialty" as being limited, in respect of actions on statutes, to actions for debts or other ascertained sums. This reason is suggested by a passage appearing in the judgment of Lord Justice Vaughan Williams in *Thomson v. Lord Clanmorris* cited above. The action in that case was brought by a shareholder against directors of a company claiming compensation under the English *Directors Liability Act, 1890*, and damages, "... [upon] the ground that untrue statements were

<sup>19</sup> Section 1 of the 1873 Act provided:

1. No action of assumpsit, trespass *quare clausum fregit*, detinue, trover, replevin, debt grounded upon any lending or contract without specialty or for rent, account, or upon the case shall be brought but within six years next after the cause of action.

There is similar, though not identical, provision in section 4 of the *Limitation of Actions Act, 1758* and in subsequent limitations statutes. Section 1 of the 1873 statute is, for example, identical to section 1 of c. 153 of the Revised Statutes of Nova Scotia, 1851.

<sup>20</sup> See *Miller v. The King* [1927] Ex.C.R. 52, at pp. 64 and 65, rejecting a submission that a claim for compensation given by the Dominion *Expropriation Act* was a claim for "debt on a statute".

part, un bref d'assignation pour introduire la plupart des actions et, d'autre part, une déclaration et des actes de procédure subséquents qui devaient, tout en évitant un langage technique ou formel, énoncer les faits propres à fonder l'action, la défense ou la réponse. On a bien pu juger opportun, en 1873, de retrancher les termes engagement et dette. Le fait que, depuis la *Limitation of Actions Act, 1758*, les actions *on the case*<sup>19</sup>, y compris, sauf erreur, les actions en recouvrement de sommes indéterminées fondées sur des causes d'action prévues par une loi se prescrivaient par six ans, revêt peut-être aussi une certaine importance. Il paraît peu probable que la disposition de 1873 relative aux actions fondées sur des actes formels («*deeds*» ou «*specialties*») ait été destinée non seulement à englober les actions en paiement d'une dette fondées sur une loi, entre autres, mais aussi à porter de six à vingt ans le délai de prescription alors existant pour les actions en recouvrement d'une somme indéterminée fondées sur une loi<sup>20</sup>.

Mais il y a une autre raison pour interpréter les mots «toutes les actions fondées sur un cautionnement ou autre contrat formel» comme étant limités, en ce qui concerne les actions fondées sur des lois, aux actions en paiement de dettes ou en recouvrement d'autres sommes déterminées. Cette raison ressort d'un passage du jugement prononcé par le lord juge Vaughan Williams dans l'affaire *Thomson c. Lord Clanmorris*, précitée. Il s'agissait là d'une action intentée par un actionnaire contre les administrateurs d'une société et sollicitant une indemnité en vertu de la *Directors Liabi-*

<sup>19</sup> L'article 1 de la Loi de 1873 prévoyait ce qui suit:

[TRADUCTION] 1. Nulle action d'*assumpsit*, de *trespass quare clausum fregit*, de *detinue*, de *trover*, de *replevin*, en paiement d'une dette découlant d'un prêt ou d'un contrat ordinaire et nulle action en recouvrement du loyer, en reddition des comptes ou *upon the case* ne doit être intentée, si ce n'est dans les six ans de la date où la cause d'action a pris naissance.

Il y a dans l'article 4 de la *Limitation of Actions Act, 1758* et dans les lois subséquentes en matière de prescription, une disposition semblable bien que non identique. L'article 1 de la loi de 1873, par exemple, est identique à l'article 1 du c. 153 des Statuts révisés de la Nouvelle-Écosse, 1851.

<sup>20</sup> Voir *Miller c. Le Roi* [1927] R.C.É. 52, aux pp. 64 et 65, où est rejetée la prétention selon laquelle la réclamation d'une indemnité prévue par la *Loi des expropriations* fédérale constituait une demande en [TRADUCTION] «paiement d'une dette fondée sur une loi».

contained in the prospectus of the company, on the faith of which the plaintiff had subscribed for shares". Lord Justice Vaughan Williams said at pages 727 and 728:

One must consider what is really the nature of the enactment contained in s. 3 of the Directors Liability Act, 1890. And it seems to me that, though that section does not in form give a new action, though it only says that directors and others "shall be liable to pay compensation to all persons who shall subscribe for any shares on the faith of the prospectus for the loss or damage they may have sustained by reason of any untrue statement in the prospectus," yet what the section really does is to give a new action on the case. It creates a new negative duty. The directors or promoters, or whatever other class is included in this section, have cast upon them a new duty in respect of prospectuses and similar documents. Speaking generally, one may say that the Act creates a new statutory duty of accuracy—a new statutory duty to abstain from inaccurate and untrue statements, and then in effect gives a new action on the case to those persons who may have been injured by the neglect of that statutory duty. It seems to me, therefore, that this case is provided for by the statute 21 Jac. 1, c. 16. The action is an action on the case, and if so of course the six years' limitation would apply.

But it is said that this is not an action on the case, but an action on the statute, and *Cork and Bandon Ry. Co. v. Goode* (13 C. B. 826) is relied on. But it must be remembered that there the action was for a statutory debt, and the sole question was whether that debt was, within the terms of s. 3 of the statute of James, "grounded on a contract without speciality." It does not seem to me that that decision is really material to the case now before us. Maule J. pointed out that there is a difference between an action which is given by a statute and an action on the statute. *Cork and Bandon Ry. Co. v. Goode* was an action of debt on the statute. And, as I have already said, the only question there really was whether the action came within the words of s. 3 of the statute of James. In the present case it seems to me that a new duty of accuracy in respect of the preparation and issue of prospectuses is created, and an action on the case is given to those persons who are injured by the breach of that duty.

The distinction between an action which is given by a statute and an action on a statute seems technical, but unfortunately we do find ourselves in the realm of technicality. And I take it that an action on the case for an unascertained sum was not regarded as an action on a speciality, though brought on a claim based on a right created by a statute, because it was "on the case". And, for this reason, I would conclude that, in the present case,

*lity Act, 1890* de l'Angleterre et des dommages-intérêts [TRADUCTION] «... sur le fondement que le prospectus de la société contenait de fausses déclarations, sur la foi duquel le demandeur avait souscrit des actions». Le lord juge Vaughan Williams a dit aux pages 727 et 728:

[TRADUCTION] Il faut prendre en considération la vraie nature des dispositions de l'art. 3 de la Directors Liability Act, 1890. Et il me semble que, même si ledit article ne prévoit pas, quant à la forme, une nouvelle action, même s'il prévoit seulement que les administrateurs et autres «sont tenus d'indemniser, pour les pertes ou dommages qu'elles ont pu subir en raison de toute fausse déclaration dans le prospectus, toutes les personnes qui, sur la foi dudit prospectus, ont souscrit des actions», ce que fait l'article, en réalité, c'est de donner une nouvelle action *on the case*. Il crée une nouvelle obligation négative. Une nouvelle obligation relativement aux prospectus et autres semblables documents se trouve en effet imposée aux administrateurs ou aux promoteurs ou à toute autre catégorie incluse dans l'article. D'une manière générale, on peut dire que la Loi crée une nouvelle obligation légale d'exactitude—une nouvelle obligation légale de s'abstenir de déclarations inexactes ou fausses, et qu'elle accorde à ceux qui ont pu être lésés par la violation de cette obligation légale l'équivalent d'une nouvelle action *on the case*. Dès lors, il me semble que la présente action relève de la loi 21 Jac. 1, c. 16. Comme il s'agit d'une action *on the case*, c'est bien entendu la prescription de six ans qui s'applique.

Mais on s'appuie sur l'affaire *Cork and Bandon Ry. Co. c. Goode* (13 C. B. 826) pour affirmer qu'il s'agit non pas d'une action *on the case* mais d'une action fondée sur une loi. Il faut toutefois se rappeler que dans cette affaire l'action tendait au paiement d'une dette créée par une loi et que la seule question à trancher était celle de savoir si la dette était «fondée sur un contrat ordinaire» au sens de l'art. 3 de la loi de James. Je n'estime pas que la décision rendue dans cette affaire soit pertinente en l'espèce. Le juge Maule a souligné qu'il y a une distinction à faire entre une action accordée par une loi et une action fondée sur une loi. Il s'agissait dans *Cork and Bandon Ry. Co. c. Goode* d'une action en paiement d'une dette fondée sur une loi et, comme je l'ai déjà dit, la seule véritable question à trancher était celle de savoir si l'action tombait dans le champ d'application de l'art. 3 de la loi de James. En l'espèce, il me semble qu'il est créé, relativement à la préparation et à la publication des prospectus, une nouvelle obligation d'exactitude et qu'une action *on the case* est accordée à ceux qui peuvent être lésés par la violation de cette obligation.

Cette distinction entre une action accordée par une loi et une action fondée sur une loi peut paraître subtile, mais nous sommes malheureusement dans le domaine de la subtilité. Et je tiens pour acquis qu'une action *on the case* en recouvrement d'une somme indéterminée, bien que la réclamation reposât sur un droit créé par une loi, n'était pas, du simple fait qu'il s'agissait d'une action *on the case*, considérée comme étant fondée sur un

the action, being one which would have been sued in case, is not on a specialty, though the claim to compensation is based on a right created by the *Saltfish Act*. The consequence is that the action does not fall within the twenty-year limitation period provided by paragraph 2(1)(c) of *The Statute of Limitations* in respect of actions on specialties.

An alternative submission was that the action is not caught by any provision of *The Statute of Limitations* of Nova Scotia, and is thus not statute-barred. It was submitted in particular that the action is not an action for the taking away of property within the meaning of the words "... actions for the taking away or conversion of property, goods and chattels ...", the provision relied on by the Trial Judge. The submission was that the legislative history of the provision shows that the words used were not intended to apply to an action for the loss of goodwill caused by statutory interference with marketing arrangements. It was submitted that the first limitations statute of Nova Scotia, the *Limitation of Actions Act, 1758*, provided a limitation period for "... all actions of trespass, detinue, action of trover, and replevin for taking away of goods and cattle", a provision which was based on a similar provision in the English *Limitation Act, 1623*. Similar wording appeared in revisions of the Nova Scotia limitation legislation down to and including chapter 112 of the Revised Statutes of Nova Scotia, 1884. In chapter 167 of the 1900 revision, however, reference to "detinue, trover and replevin" was replaced by the reference to "actions for the taking away or conversion of property". It was argued that the change was made to reflect the changes brought about by *The Nova Scotia Judicature Act, 1884* in respect of the forms of action, the intention being (it was submitted) to cover the subject-matter of detinue and replevin by the words "actions for the taking away ... of property" and to substitute the more modern term "conversion" for "trover". The present provision should thus, it was argued, be limited to actions based on a physical taking away or removal.

contrat formel («on a specialty»). Pour cette raison, je conclus qu'en l'espèce, l'action, qui aurait été intentée *in case*, n'est pas fondée sur un contrat formel («on a specialty») et ce, même si la demande d'indemnisation repose sur un droit créé par la *Loi sur le poisson salé*. En conséquence, la prescription de vingt ans prévue pour les actions fondées sur des contrats formels («on specialties») par l'alinéa 2(1)c) de *The Statute of Limitations* ne s'applique pas à l'action considérée.

On a prétendu subsidiairement qu'aucune disposition de *The Statute of Limitations* de la Nouvelle-Écosse ne trouvait application et que l'action n'était donc pas prescrite. On a soutenu notamment qu'il ne s'agit pas d'une action découlant de la dépossession de biens au sens des termes "... actions en dépossession ou en conversion de biens meubles ou immeubles ...", sur lesquels s'est fondé le juge de première instance. Selon cette prétention, il ressort de l'historique de la disposition que les mots employés n'étaient pas destinés à s'appliquer aux actions nées d'une perte d'achalandage découlant d'une intervention législative dans les affaires commerciales. Il a été allégué que le premier texte de loi en matière de prescription de la Nouvelle-Écosse, soit la *Limitation of Actions Act, 1758*, prévoyait un délai de prescription pour toutes les "... actions of trespass, detinue, action of trover, and replevin for taking away of goods and cattle", s'inspirant ainsi de la *Limitation Act, 1623* de l'Angleterre. La même formulation a été retenue dans les révisions des lois néo-écossaises en matière de prescription, jusques et y compris le chapitre 112 des Statuts révisés de la Nouvelle-Écosse, 1884. Dans le chapitre 167 de la révision de 1900 cependant, les mots «detinue, trover and replevin» ont été remplacés par l'expression «actions for the taking away or conversion of property» (actions en dépossession ou en conversion de biens). On a fait valoir que ce changement était destiné à refléter les modifications apportées aux formes d'action par *The Nova Scotia Judicature Act, 1884*, l'intention étant, a-t-on prétendu, d'atteindre par les mots «actions for the taking away ... of property» le même objet que les actions de detinue et de replevin et de remplacer «trover» par le terme plus moderne de «conversion». La disposition actuelle doit donc, a-t-on soutenu, se limiter aux actions fondées sur une dépossession matérielle des biens.



It was also submitted that the words in paragraph 2(1)(e), "all actions for direct injuries to real or personal property" are limited to physical damage and do not extend to injuries done to intangibles. Here, again, reliance was placed, at least in part, on the legislative history of the provision, going back to the provision in the Nova Scotia *Limitation of Actions Act, 1758*, which established a six-year limitation period for actions of trespass and trespass *quare clausum fregit*. I would add that, in the perspective of trespass, the use of the term "direct injuries" may have special significance<sup>21</sup>.

The submissions in respect of these particular provisions in paragraph 2(1)(e) seem to me to have considerable merit, but I do not find it necessary to decide whether this action is caught by either of them. Even if it were not, it would, in my view, nevertheless fall within the closing words of the paragraph: "and actions for all other causes which would formerly have been brought in the form of action called trespass on the case . . ." <sup>22</sup>.

In *Eisener v. Maxwell*<sup>23</sup>, Mr. Justice MacDonald held that the relevant time for determining whether an action "would formerly have been brought in the form of action called trespass on the case" would, in Nova Scotia, be immediately before *The Nova Scotia Judicature Act, 1884*<sup>24</sup>. At that time an action of this kind would have been brought in case, or, more accurately, by way of trespass on the case, though by then it would appear not to have been necessary to mention specifically the form of action in the writ or other proceedings. I have already given my reasons for so concluding.

The appellant also submitted that its cause of action did not arise until the day of the judgment of the Supreme Court of Canada in the *Manitoba*

Il a en outre été prétendu que les mots «toutes actions en réparation de dommages directs aux meubles ou aux immeubles» de l'alinéa 2(1)e se limitent aux dommages matériels et ne s'étendent pas aux dommages infligés aux biens incorporels. Là encore on invoque, du moins en partie, l'histoire de la disposition, remontant jusqu'à la disposition de la *Limitation of Actions Act, 1758* de la Nouvelle-Écosse, qui établissait, pour les actions délictuelles de *trespass* et de *trespass quare clausum fregit*, un délai de prescription de six ans. J'ajouterai que l'emploi du terme «dommages directs», vu dans la perspective du *trespass*, peut revêtir une importance particulière<sup>21</sup>.

Si les prétentions portant sur ces dispositions de l'alinéa 2(1)e me semblent présenter un incontestable intérêt, je n'estime toutefois pas qu'il y ait lieu de décider si, en l'espèce, l'une ou l'autre de celles-ci s'applique. Même si ce n'était pas le cas, l'action tomberait néanmoins, selon moi, dans le champ d'application des mots: «et toutes autres actions qui eussent pu autrefois être intentées sous forme d'action délictuelle de *trespass on the case* . . . »<sup>22</sup>.

Dans l'affaire *Eisener c. Maxwell*<sup>23</sup>, le juge MacDonald a décidé que, pour déterminer si une action aurait [TRADUCTION] «pu autrefois être intentée sous forme d'action délictuelle de *trespass on the case*», il fallait, en Nouvelle-Écosse, se reporter à l'époque ayant immédiatement précédé *The Nova Scotia Judicature Act, 1884*<sup>24</sup>. Une action de ce genre aurait alors été intentée *in case* ou plus précisément, par voie de *trespass on the case*, bien qu'à l'époque considérée la mention spécifique, dans le bref d'assignation ou dans les autres actes de procédure, de la forme de l'action ne semble pas avoir été nécessaire. J'ai déjà exposé les motifs pour lesquels j'en suis arrivé à cette conclusion.

L'appelante a également prétendu que sa cause d'action n'a pris naissance que le jour où a été rendu l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans

<sup>21</sup> But see *Miller v. The King* [1927] Ex.C.R. 52, at pp. 67 and 68.

<sup>22</sup> *Ibid.*, at p. 68.

<sup>23</sup> [1951] 3 D.L.R. 345 (N.S. Sup. Ct.), at p. 354.

<sup>24</sup> S.N.S. 1884, c. 25; R.S.N.S. 1884, c. 104.

<sup>21</sup> Mais voir *Miller c. Le Roi* [1927] R.C.É. 52, aux pp. 67 et 68.

<sup>22</sup> *Ibid.*, à la p. 68.

<sup>23</sup> [1951] 3 D.L.R. 345 (Cour suprême, Nouvelle-Écosse), à la p. 354.

<sup>24</sup> S.N.-É. 1884, c. 25; S.R.N.-É. 1884, c. 104.

*Fisheries* case. This submission is clearly unsustainable.

I would dismiss the appeal with costs.

\* \* \*

PRATTE J.: I agree.

\* \* \*

LE DAIN J.: I agree.

l'affaire *Manitoba Fisheries*. Cette prétention doit, de toute évidence, être repoussée.

Je rejeterai l'appel avec dépens.

*a*

\* \* \*

LE JUGE PRATTE: Je suis d'accord.

\* \* \*

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.