

T-201-83

T-201-83

**Irving Oil Limited (Applicant)**

v.

**The Queen (Respondent)**

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, April 20, 21 and June 3, 1983.

*Energy — Agreement upon special case to determine questions of law — Applicant's petroleum exports exceeding imports — Respondent's guidelines silent concerning situation — Applicant notifying respondent of intention to carry forward net volume of excess exported petroleum and apply it to imported petroleum in subsequent months on applications for import compensation — Energy Supplies Allocation Board not objecting to method of allocation and paying compensation claimed — Years later Board requiring application of export deductions against imports in previous month and recovering over-payment by set-off against application for compensation — Applicant entitled to set off over-payments — Regulations requiring deduction from petroleum in respect of which compensation payable, any portion "thereof" exported — Literal interpretation requiring deductions carried back — Fluctuating prices affecting compensation payable and requiring identification of exports with oil already imported — Price fluctuations also making it impossible for applicant to have adjusted affairs differently — Board not functus officio — S. 76 Petroleum Administration Act providing for recovery of compensation to which person not entitled as debt due Crown — Trial Division having jurisdiction to decide whether entitled to set-off and whether decision relating to entitlement or to amount payable — Board's decisions relating to amount of compensation payable and administrative — Regulations requiring Board to recover over-payments — Procedural objection to set-off not sustained because resulting in duplication of proceedings — Estoppel not applicable because public interest requiring collection of over-payment resulting from misinterpretation of Act — No unfairness in correctly applying law — No evidence of inducement to use carry-forward method — No evidence of different treatment for different companies — Petroleum Administration Act, S.C. 1974-75-76, c. 47, s. 76, Part IV — Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975, SOR/75-140, ss. 6(2), 10 — Petroleum Import Cost Compensation Regulations, SOR/75-384, ss. 9(2), 10 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 19 — Appropriation Act No. 5, 1974, S.C. 1974-75-76, c. 22, Schedule, Vote 53c — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(3)(b).*

This is an agreement upon a special case to determine certain questions of law arising from the procedure adopted to deter-

**Irving Oil Limited (requérante)**

c.

**La Reine (intimée)**

Division de première instance, juge Walsh—Ottawa, 20, 21 avril et 3 juin 1983.

*Énergie — Accord sur un mémoire spécial en vue de faire trancher des questions de droit — Les exportations de pétrole de la requérante excèdent les importations — Les directives de l'intimée sont silencieuses quant à cette situation — La requérante a informé l'intimée de son intention de faire, dans ses demandes d'indemnités d'importation, un report prospectif du volume net du pétrole exporté en surplus et de l'imputer au pétrole importé au cours des mois suivants — L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie ne s'est pas opposé à cette méthode de répartition et a payé l'indemnité réclamée — Quelques années plus tard, l'Office a exigé l'imputation des déductions d'exportation aux importations du mois précédent et le recouvrement de l'excédent d'indemnité par voie de compensation lors de la première demande d'indemnité — La requérante avait droit à la compensation des paiements en trop — Le Règlement exige d'exclure du pétrole qui donne droit à une indemnité «les quantités de pétrole» exportées — L'interprétation littérale exige que les déductions soient reportées rétrospectivement — Les variations du prix influent sur l'indemnité et obligent à identifier les exportations par rapport au pétrole déjà importé — Les variations du prix auraient aussi empêché la requérante d'ajuster ses affaires différemment — L'Office n'a pas agi functus officio — L'art. 76 de la Loi sur l'administration du pétrole prévoit le recouvrement, comme une créance de la Couronne, d'une indemnité versée à une personne qui n'y a pas droit — La Division de première instance a le pouvoir de décider si la requérante a droit à la compensation et si la décision est relative à un droit ou au montant à payer — Les décisions de l'Office se rapportent au montant de l'indemnité à payer et sont de nature administrative — Le Règlement oblige l'Office à recouvrer les paiements en trop — L'opposition à la compensation pour des raisons de procédure n'est pas retenue parce qu'elle entraîne une duplication des procédures — L'estoppel ne s'applique pas parce que l'intérêt public exige que soit perçu le paiement en trop qui résulte d'une interprétation erronée de la Loi — Il n'est pas injuste d'appliquer correctement la loi — Rien n'indique que la requérante ait été amenée à employer la méthode de report prospectif — Il n'y a pas de preuve que d'autres sociétés aient reçu un traitement différent — Loi sur l'administration du pétrole, S.C. 1974-75-76, chap. 47, art. 76, Partie IV — Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole, DORS/75-140, art. 6(2), 10 — Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, DORS/75-384, art. 9(2), 10 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 19 — Loi n° 5 de 1974 portant affectation de crédits, S.C. 1974-75-76, chap. 22, annexe, crédit 53c — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 17(3)(b).*

Il s'agit d'un accord sur un mémoire spécial pour faire trancher certaines questions de droit découlant de la procédure

mine the amount of compensation payable to importers and refiners of petroleum under the Petroleum Products Compensation Program. In the month of July in the years 1975 to 1978 inclusive the applicant exported more petroleum than it imported. The guidelines published by the respondent did not deal with this situation. On its applications for import compensation for these months, the applicant carried forward the net volume of excess exported petroleum and applied it to the volume of petroleum imported in subsequent months. The applicant advised the Energy Supplies Allocation Board (now Petroleum Compensation Board) of its method of allocating deductions prior to adopting it in 1975. The Board did not object to this method of carrying forward deductions and paid the compensation claimed. In 1978 the Board advised the applicant that effective October 1, 1978 export deductions were to be applied against petroleum imported in the previous month, but that no adjustment of compensation paid was required. In 1979 the over-payment was recovered by set-off against the first application for import compensation. Each application for compensation contained the applicant's undertaking to repay any amount of import compensation to which the applicant was "not entitled". The applicant submits that: (1) the Board was *functus officio* as it acted within its jurisdiction when it certified and paid compensation upon the contested applications; (2) even if there was an error in the first series of decisions, it was an intra-jurisdictional error which the Board was permitted to make without losing jurisdiction; (3) the Board had no statutory power to reconsider the initial series of decisions; (4) the Board is estopped from retroactively enforcing its new approach by its continued certification and payment of compensation; (5) the applicant could not carry back excess exports since imports prior to the coming into effect of the scheme were not compensated; (6) it is unfair to recover the over-payment after the applicant relied on the Board's rulings and conducted its affairs accordingly; (7) it is unfair for respondent to set off its claim instead of instituting proceedings to recover its claim. The respondent submits that the Crown had a right to recover the over-payments at common law and by statute. The Regulations governing payment of import compensation speak of deducting from the petroleum upon which compensation may be made "any portion thereof . . .". Since it is impossible to export imported oil prior to its date of importation, export volume deductions must be made from import volumes for a period prior to the date of export. The respondent argues that the Federal Court of Appeal in *Shell Canada Limited v. Minister of Energy, Mines and Resources et al.* held that entitlement to compensation flows from the Act and Regulations. The Board simply performs the administrative act of satisfying itself as to the amount payable. Also, in *Auckland Harbour Board v. The King* it was held that any payment out of the consolidated fund made without Parliamentary authority is illegal. It is also contended that the Crown is entitled to recover by statute since section 76 of the *Petroleum Administration Act* provides that where a payment in respect of import compensation exceeding the amount to which the person is entitled is made, it may be recovered as a debt due to the Crown. Also the applicant undertook to repay over-payments on its applications for compensation. The respondent also contends that the doctrine of *functus officio* does not apply since the Board does not exercise a decision-making power, and even if it did, Parliament having conferred the power on the Board to determine whether an importer has been paid an amount to

adoptée pour déterminer le montant de l'indemnité à payer aux importateurs et aux raffineurs de pétrole en vertu du programme d'indemnisation des importateurs de produits pétroliers. Au mois de juillet des années 1975 à 1978 inclusivement, la requérante a exporté plus de pétrole qu'elle en a importé. Les directives publiées par l'intimée n'envisageaient pas cette situation. Dans ses demandes d'indemnité d'importation pour ces mois, la requérante a fait un report prospectif de la quantité nette du surplus d'exportation du pétrole et l'a appliquée à la quantité de pétrole importée les mois suivants. La requérante a informé l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie (maintenant l'Office des indemnités pétrolières) de sa méthode d'imputation des déductions avant de l'adopter en 1975. L'Office ne s'est pas opposé à cette méthode de report prospectif et a versé l'indemnité réclamée. En 1978, l'Office a informé la requérante qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1978, les déductions d'exportation devaient être imputées au pétrole importé le mois précédent, mais qu'il n'y aurait pas de rajustement des indemnités versées. En 1979, l'excédent d'indemnité a été recouvré par voie de compensation lors de la première demande d'indemnité d'importation. Chaque demande d'indemnité comportait l'engagement de la requérante de rembourser tout montant d'indemnité d'importation à laquelle elle n'avait pas droit. La requérante fait valoir que: (1) l'Office a agi *functus officio* puisqu'il avait compétence lorsqu'il a vérifié les demandes contestées et qu'il a versé l'indemnité demandée; (2) même si la première série de décisions était entachée d'erreur, il s'agissait là d'une erreur commise dans l'exercice de sa compétence que l'Office pouvait faire sans perdre sa compétence; (3) l'Office n'avait aucun pouvoir statutaire pour examiner de nouveau la première série de décisions; (4) parce qu'il a continué à certifier les demandes et à verser l'indemnité, l'Office est empêché d'appliquer rétroactivement sa nouvelle méthode; (5) la requérante ne pouvait reporter les excédents d'exportation sur les mois précédents puisque les importations antérieures à l'entrée en vigueur du programme ne donnaient pas droit à une indemnité; (6) il est injuste de recouvrer le paiement en trop après que la requérante s'est conformée aux décisions de l'Office et a adapté en conséquence la conduite de ses affaires; (7) il est injuste que l'intimée se rembourse par compensation au lieu d'intenter des procédures pour recouvrer les sommes qu'elle réclame. L'intimée fait valoir qu'en vertu de la *common law* et de la loi, la Couronne a le droit de recouvrer les paiements en trop. Le Règlement qui régit le paiement de l'indemnité d'importation prévoit qu'il faut déduire du pétrole à l'égard duquel une indemnité peut être versée « toute quantité dudit pétrole brut . . . ». Puisqu'il est impossible d'exporter du pétrole avant qu'il ne soit importé, les déductions pour la quantité de pétrole exportée doivent être faites sur les quantités de pétrole importées pour une période antérieure à la date d'exportation. Selon l'intimée, dans l'arrêt *Shell Canada Limited c. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et autre*, la Cour d'appel fédérale a conclu que le droit à une indemnité découle de la Loi et du Règlement. L'Office accomplit simplement l'acte administratif de s'assurer du montant payable. De même, l'arrêt *Auckland Harbour Board v. The King* a conclu que tout paiement à même le fonds consolidé effectué sans l'autorisation du Parlement est illégal. Elle prétend en outre que le recouvrement est autorisé par la loi puisque l'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole* prévoit que lorsqu'a été versé un paiement relatif à une indemnité d'importation qui excède le montant auquel la personne a

which he is not entitled, has barred operation of the doctrine. Estoppel allegedly does not apply since the conduct of Crown servants will not bar recovery by the Crown of payments made out of the Consolidated Revenue Fund without the authority of Parliament. Also estoppel will not operate to override the provisions of a statute. Finally, the respondent alleges that there is no evidence that the applicant was induced to act as it did or that it suffered any detriment as a result of any representation. As to administrative fairness, the respondent alleges that since the Board's decision has no final effect upon the rights of another, the doctrine of procedural fairness has no application. The respondent argues that the decision to recover over-payments does not affect the applicant's entitlement which can only be determined by the Court. Also the applicant had ample notice of the Board's intention to recover the over-payment.

*Held*, the application is dismissed and the respondent is entitled to set-off. The method of carrying back the deduction for imported oil re-exported to imports in preceding months where there are no imports calling for compensation payments in a given month is the correct one upon a literal interpretation of paragraph 9(2)(a) of the Regulations which speaks of deducting from the quantity of petroleum "any portion thereof...". Also, since the date of deduction, given the widely fluctuating oil prices, affects the amount of compensation to be paid, oil exports should be identified with oil already imported as closely as possible, and if they cannot be deducted from oil imported within any given month they should be deducted from that imported in preceding months rather than in subsequent months. The applicant's argument that it would have adjusted its affairs accordingly fails because price fluctuations made it impossible to foresee whether it should adjust its loadings for import or delay its exports. The Board was not *functus officio* as a result of having made the payments which it subsequently decided had been calculated on an erroneous basis. The Trial Division has jurisdiction to decide whether the set-off should have been applied retroactively against prior shipments and whether the decision relates to entitlement or merely to amount of compensation which should be paid. Section 76 of the *Petroleum Administration Act* gives the Court the right to find that the excess payments resulting from an erroneous policy can be recovered and retained out of any subsequent compensation payable. The Board's decisions were administrative in that they were based on the amount of compensation to which the applicant was entitled and not on entitlement alone. The Board was obliged to recover the over-payments by virtue of section 10 of the *Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975* and section 10 of the *Petroleum Import Cost Compensation Regulations*. Although there may be some merit in the argument that the Board was not entitled to set off the amount of the over-payment, to allow this application on a procedural ground would lead to a duplication of proceedings as the respondent would move to recover the amount owing. Estoppel

droit, il peut être recouvré comme une créance de la Couronne. En outre, dans ses demandes d'indemnité, la requérante s'est engagée à rembourser les paiements en trop. L'intimée prétend également que la doctrine du *functus officio* ne s'applique pas puisque l'Office n'exerce pas un pouvoir décisionnel, et même s'il exerçait un tel pouvoir, le Parlement a empêché l'application de cette doctrine puisqu'il a accordé à l'Office le pouvoir de décider si un importateur a reçu un montant auquel il n'a pas droit. Elle prétend que la doctrine d'*estoppel* ne s'applique pas puisque la conduite des fonctionnaires de la Couronne ne fait pas obstacle au recouvrement, par la Couronne, de paiements effectués à même le Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement. En outre, l'*estoppel* ne peut l'emporter sur les dispositions d'une loi. Enfin, l'intimée prétend que rien n'établit que la requérante ait été amenée à agir comme elle l'a fait ou qu'elle ait subi un préjudice en conséquence de ce qu'on lui aurait dit. Sur la question d'équité administrative, l'intimée prétend que puisque la décision de l'Office ne touche pas d'une façon irrévocable les droits d'une personne, la doctrine d'équité de la procédure ne s'applique pas. Elle prétend que la décision de recouvrer les paiements en trop n'est pas une décision qui affecte les droits de la requérante qui ne peuvent être décidés que par la Cour. En outre, la requérante avait été suffisamment avisée de l'intention de l'Office de recouvrer le paiement en trop.

*Jugement*: la requête est rejetée et l'intimée a droit à la compensation. La méthode consistant à reporter la déduction, pour le pétrole importé puis réexporté, sur les importations des mois précédents lorsqu'il n'y a pas d'importations nécessitant des paiements d'indemnités dans un mois donné est la méthode appropriée suivant l'interprétation littérale de l'alinéa 9(2)a) du Règlement qui permet de déduire de la quantité de pétrole «les quantités de pétrole...». Également, puisque la date de la déduction influe sur le montant de l'indemnité à payer, étant donné les variations importantes des prix du pétrole, la correspondance entre le pétrole exporté et le pétrole déjà importé devrait être la plus rapprochée possible, et si ces exportations ne peuvent être déduites du pétrole importé dans un mois donné, elles devraient être déduites de celui importé dans les mois précédents plutôt que dans les mois ultérieurs. L'argument de la requérante qu'elle aurait arrangé ses affaires en conséquence échoue parce que les variations des prix ne permettaient pas de prévoir si elle devait ajuster la date de ses chargements pour importation ou reporter ses exportations. L'Office n'a pas agi *functus officio* parce qu'il avait déjà effectué les paiements et qu'il a ensuite décidé qu'ils avaient été calculés erronément. La Division de première instance a le pouvoir de décider si la compensation doit être reportée rétroactivement sur des cargaisons antérieures ou non et s'il s'agit d'une décision relative à un droit ou simplement au montant d'indemnité qui devrait être versé. L'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole* donne à la Cour le pouvoir de conclure que les paiements excédentaires découlant d'une ligne directrice erronée peuvent être recouverts et être retenus sur les indemnités qui deviennent ultérieurement dues. Les décisions de l'Office étaient de nature administrative en ce qu'elles portaient sur le montant de l'indemnité à laquelle avait droit la requérante et non sur un droit seulement. En raison de l'article 10 du *Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole* et de l'article 10 du *Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole*, l'Office était tenu de recouvrer les paiements en trop. Bien qu'on puisse accorder une certaine valeur à

to prevent the recovery of over-payments cannot be applied since the method of carrying the oil export deductions forward to subsequent imports was a misinterpretation of the Act and it is in the public interest to collect the over-payment. It is not unfair to apply a law or regulation properly nor to correct an erroneous interpretation which was made in the past. Nothing indicates that the applicant was induced to use the carry-forward method since the applicant itself suggested that this method be adopted. There is nothing to indicate that other oil companies have been treated differently from the applicant.

l'argument que l'Office ne pouvait déduire par compensation le montant du paiement en trop, accueillir la requête pour des raisons de procédure entraînerait une duplication des procédures puisque l'intimée demanderait le recouvrement du montant qui lui est dû. On ne peut appliquer l'estoppel pour empêcher le recouvrement des paiements en trop puisque la méthode du report des déductions d'exportation du pétrole sur les importations subséquentes découlait d'une interprétation erronée de la Loi et qu'il est dans l'intérêt public de recouvrer le paiement en trop. Il n'est pas injuste d'appliquer correctement une loi ou un règlement ou de corriger une erreur d'interprétation. Rien n'indique que la requérante ait été amenée à employer la méthode de report prospectif puisque c'est elle-même qui a proposé d'employer cette méthode. Rien n'indique que d'autres sociétés pétrolières aient reçu un traitement différent de celui de la requérante.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Shell Canada Limited v. Minister of Energy, Mines and Resources et al.*, [1979] 2 F.C. 367 (C.A.); *Greenwood v. Martins Bank, Limited*, [1933] A.C. 51 (H.L.).

##### DISTINGUISHED:

*La Cité de Jonquière v. Munger et al.*, [1964] S.C.R. 45; *Employment and Immigration Commission of Canada v. MacDonald Tobacco Inc.*, [1981] 1 S.C.R. 401; *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (Eng. C.A.); *Robertson v. Minister of Pensions*, [1949] 1 K.B. 227 (Eng. C.A.); *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*, [1977] 1 Q.B. 643 (Eng. C.A.); *Harel v. The Deputy Minister of Revenue of the Province of Quebec*, [1978] 1 S.C.R. 851.

##### CONSIDERED:

*Auckland Harbour Board v. The King*, [1924] A.C. 318 (P.C.); *Stickel v. Minister of National Revenue*, [1972] F.C. 672 (T.D.); *Minister of National Revenue v. Inland Industries Limited*, [1974] S.C.R. 514; *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration*, [1977] 2 F.C. 605 (C.A.); *Grillas v. The Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577; *Re Lornex Mining Corporation Ltd. and Bukwa* (1976), 69 D.L.R. (3d) 705 (B.C.S.C.); *The Becker Milk Company Limited v. Minister of Revenue*, [1978] CTC 744 (Ont. H.C.); *Deputy Minister of Revenue of Quebec v. Ciba-Geigy Canada Ltd.*, judgment dated August 24, 1981, Que. (Montreal) C.A. No. 500-09-001153-766 not reported; *Maritime Electric Company Limited v. General Dairies, Limited*, [1937] A.C. 610 (P.C.); *Irving Oil Limited v. The Queen*, [1979] 2 F.C. 200 (T.D.).

##### REFERRED TO:

*The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *The Queen v. Randolph et al.*, [1966] S.C.R. 260; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Shell Canada Limited c. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et autre*, [1979] 2 C.F. 367 (C.A.); *Greenwood v. Martins Bank, Limited*, [1933] A.C. 51 (H.L.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*La Cité de Jonquière v. Munger et al.*, [1964] R.C.S. 45; *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc.*, [1981] 1 R.C.S. 401; *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (C.A. Angl.); *Robertson v. Minister of Pensions*, [1949] 1 K.B. 227 (C.A. Angl.); *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*, [1977] 1 Q.B. 643 (C.A. Angl.); *Harel c. Le sous-ministre du Revenu de la province de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 851.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Auckland Harbour Board v. The King*, [1924] A.C. 318 (P.C.); *Stickel c. Le ministre du Revenu national*, [1972] C.F. 672 (1<sup>re</sup> inst.); *Le Ministre du Revenu National c. Inland Industries Limited*, [1974] R.C.S. 514; *Lugano c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1977] 2 C.F. 605 (C.A.); *Grillas c. Le Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577; *Re Lornex Mining Corporation Ltd. and Bukwa* (1976), 69 D.L.R. (3d) 705 (C.S.C.-B.); *The Becker Milk Company Limited v. Minister of Revenue*, [1978] CTC 744 (H.C. Ont.); *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Ciba-Geigy Canada Ltd.*, jugement en date du 24 août 1981, C.A. du Québec (Montréal), 500-09-001153-766, non publié; *Maritime Electric Company Limited v. General Dairies, Limited*, [1937] A.C. 610 (P.C.); *Irving Oil Limited c. La Reine*, [1979] 2 C.F. 200 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *The Queen v. Randolph et al.*, [1966] R.C.S. 260; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

## COUNSEL:

*Michel Côté, Q.C. and J. Drouin Knoppers*  
for applicant.

*E. A. Bowie, Q.C. and D. P. F. Hermosa* for  
respondent. a

## SOLICITORS:

*Clarkson, Tetrault, Montreal*, for applicant. b

*Deputy Attorney General of Canada* for  
respondent.

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

WALSH J.: This matter came on for hearing on  
the basis of an agreement upon a special case  
which reads as follows:

WHEREAS a dispute has arisen between Irving Oil Limited  
and Her Majesty The Queen as to the legal consequences of  
certain events and they therefore desire to have the questions of  
law set out in Paragraph 43 hereunder determined by the  
Federal Court pursuant to Clause 17(3)(b) of the Federal  
Court Act, R.S.C. 1970, Ch. 10, 2nd Supp.;

NOW THEREFORE Irving Oil Limited and Her Majesty The  
Queen hereby agree that the questions of law set out in  
Paragraph 43 hereunder shall be determined by the Federal  
Court and they further agree that the facts set out in para-  
graphs 1 to 42 hereunder, together with Exhibits 1 to 12  
referred to therein, is a complete and accurate statement of the  
facts necessary to the determination of those questions of law. d

1. At all material times, Irving Oil Limited (hereinafter called  
the "Applicant") was a company incorporated under the Laws  
of the Province of New Brunswick with its Head Office in the  
City of Saint John, New Brunswick.

2. By the promulgation of Appropriation Act No. 1, 1974,  
effective on March 28th, 1974, the EMR Vote 11b therein  
provided both the funds to operate the Oil Import Compensation  
Program and the authority to enact the regulations necessary  
to administer it for the period January 1st 1974 to March  
31st, 1974. e

3. Pursuant to the said Appropriation Act, on April 10th, 1974,  
the Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regu-  
lations PC 1974-806: SOR/74-232, were registered thereby  
providing regulations for the payment of compensation to cer-  
tain refiners and importers of petroleum for consumption in  
Canada. f

4. For the purpose of funding the Petroleum Products Compen-  
sation Program ("Program") as described in the aforesaid  
Regulations the following Special Warrants were passed under  
the authority of Section 23 of the Financial Administration Act  
(R.S.C. Chapter F-10), PC 1974-1175 (d. 22 May 1974), PC  
1974-1519 (d. 27 June 1974), PC 1974-1697 (d. 25 July 1974),

## AVOCATS:

*Michel Côté, c.r. et J. Drouin Knoppers* pour  
la requérante.

*E. A. Bowie, c.r. et D. P. F. Hermosa* pour  
l'intimée.

## PROCUREURS:

*Clarkson, Tetrault, Montréal*, pour la requé-  
rante. b

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

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

LE JUGE WALSH: L'audition de cette affaire  
repose sur un accord sur un mémoire spécial,  
lequel mémoire est ainsi conçu: d

[TRADUCTION] CONSIDÉRANT qu'il existe un litige entre  
Irving Oil Limited et Sa Majesté La Reine quant aux consé-  
quences juridiques de certains événements, et qu'elles désirent  
donc faire trancher les questions de droit précisées au para-  
graphe 43 par la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la  
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, chap. 10, 2<sup>e</sup> Supp.;

PAR CONSÉQUENT, Irving Oil Limited et Sa Majesté La  
Reine conviennent par les présentes que les questions de droit  
précisées au paragraphe 43 seront ci-après tranchées par la  
Cour fédérale, et elles conviennent en outre que les faits  
exposés ci-dessous aux paragraphes 1 à 42, ainsi que les pièces  
1 à 12 y mentionnées, constituent un exposé complet et exact  
des faits nécessaires à la détermination de ces questions de  
droit. e

1. À toutes les époques en cause, Irving Oil Limited (ci-après  
appelée la «requérante») était une société constituée sous le  
régime des lois de la province du Nouveau-Brunswick, son siège  
social étant dans la ville de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). f

2. Par la promulgation de la Loi n° 1 de 1974 portant affecta-  
tion de crédits, entrée en vigueur le 28 mars 1974, le crédit 11b  
d'EMR prévoyait à la fois les fonds pour opérer le programme  
d'indemnisation des importateurs de pétrole et l'autorité pour  
édicter les règlements nécessaires à l'administration de ce pro-  
gramme pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1974 au 31 mars  
1974. g

3. En vertu de ladite Loi portant affectation de crédits, le 10  
avril 1974, le Règlement sur les indemnités d'importation du  
pétrole et des produits pétroliers CP 1974-806; DORS/74-232,  
a été enregistré, édictant des règles relatives au versement d'une  
indemnité à certains raffineurs et importateurs de pétrole des-  
tiné à la consommation au Canada. h

4. En vue de financer le programme d'indemnisation des impor-  
tateurs de produits pétroliers (le «programme») décrit dans ledit  
Règlement, les mandats spéciaux suivants ont été émis en vertu  
de l'article 23 de la Loi sur l'administration financière (S.R.C.  
chapitre F-10), CP 1974-1175 (22 mai 1974), CP 1974-1519  
(27 juin 1974), CP 1974-1697 (25 juillet 1974), CP 1974-1943

PC 1974-1943 (d. 28 August 1974), and PC 1974-1973 (d. 4 September 1974).

5. In July 1974, administrative guidelines for the operation of the Program were issued by the Respondent entitled the Oil Import Compensation Program Procedures Handbook (hereinafter called the "1974 (1) Handbook") wherein the Claims Forms Section 3B under "Cargo Identification" the following statements were made with respect to the deduction of petroleum products derived from imported petroleum:

"Export product deduction should reflect as closely as possible the proportions of products derived from Canadian and imported crude oils where both are run.

EMR should be consulted in cases of doubt about estimating procedures for deductions."

6. In accordance with the promulgation of Appropriation Act No. 3, 1974, which was effective on October 30th, 1974, by EMR Vote 52(a) the funds to administer the Program and the authority to enact further Regulations for its administration were provided for the period commencing from and after November 1st, 1974.

7. Pursuant to the said Appropriation Act No. 3, 1974, on November 8th, 1974 the Oil Import Compensation Regulations PC 1974-2419: SOR/74-627 were registered thereby providing new Regulations for the payment of import compensation from and after November 1974.

8. Pursuant to the promulgation of Appropriation Act No. 5, 1974, effective on December 20th, 1974, further funds were provided for the continuance of the Program.

9. To replace the 1974 (1) Handbook, a revised Oil Import Compensation Program Procedures Handbook was issued in December 1974 (hereinafter called the "1974 (2) Handbook").

10. Pursuant to vote 53 in the aforesaid Appropriation Act No. 5, 1974, the Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975, PC 1975-545, SOR/75-140, were registered on March 12th, 1975, and were effective until new Regulations became effective on or about July 1st, 1975 pursuant to the promulgation of the Petroleum Administration Act ("PAA").

11. To replace the 1974 (2) Handbook a revised Oil Import Compensation Program Procedures Handbook was issued in March 1975 effective retroactively from January 1st, 1974 (hereinafter called the "1975 (1) Handbook").

12. Effective on the 8th day of April 1975, the Regulations (PC 1974-2419: SOR/74-627) registered on November 8th, 1974, were amended for the purpose of limiting the period to which they applied by changing the commencement of their effective period "from and after November 1, 1974" to "during the period beginning on the 1st of November 1974 and ending on the day before the Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975, came into force."

13. On June 19th, 1975, the PAA was promulgated and under the PAA the Program was continued, by the payment of import compensation to certain importers for the cost of the importation of petroleum into Canada.

14. Pursuant to the PAA, on July 4th, 1975, the Petroleum Import Cost Compensation Regulations PC 1975-1487:

(28 août 1974), et CP 1974-1973 (4 septembre 1974).

5. En juillet 1974, pour la conduite du programme, l'intimée a émis des directives administratives intitulées le Manuel des règles de pratique du programme d'indemnisation des importateurs de pétrole (ci-après appelé le «manuel (1) de 1974»), où, à la section 3B portant sur les formules de demande, sous la rubrique «Désignation de la cargaison», les déclarations suivantes sont faites relativement à la déduction pour les produits pétroliers tirés du pétrole importé:

«La déduction pour les produits exportés doit refléter aussi près que possible les proportions dans lesquelles les produits sont tirés respectivement du pétrole brut canadien et du pétrole brut importé lorsqu'il y a le mélange des deux.

EMR devrait être consulté en cas de doute sur les procédures d'évaluation pour les déductions.»

6. En vertu de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits, entrée en vigueur le 30 octobre 1974, par le crédit 52a d'EMR, les fonds destinés à l'administration du programme et l'autorité pour prendre d'autres règlements en vue de son administration ont été prévus pour la période commençant le 1<sup>er</sup> novembre 1974.

7. En vertu de ladite Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits, le 8 novembre 1974, le Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole CP 1974-2419; DORS/74-627 a été enregistré, prévoyant de nouvelles règles de versement d'une indemnité d'importation à compter de novembre 1974.

8. Avec la promulgation de la Loi n° 5 de 1974 portant affectation de crédits, entrée en vigueur le 20 décembre 1974, d'autres fonds ont été prévus pour la poursuite du programme.

9. Pour remplacer le manuel (1) de 1974, un manuel modifié des règles de pratique du programme d'indemnisation des importateurs de pétrole a été publié en décembre 1974 (ci-après appelé le «manuel (2) de 1974»).

10. En vertu du crédit 53 dans ladite Loi n° 5 de 1974 portant affectation de crédits, le Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole, CP 1975-545, DORS/75-140 a été enregistré le 12 mars 1975, et est resté en vigueur jusqu'à l'adoption, le 1<sup>er</sup> juillet 1975, d'un nouveau Règlement pris en vertu de la Loi sur l'administration du pétrole («LAP»).

11. Pour remplacer le manuel (2) de 1974, un manuel modifié des règles de pratique du programme d'indemnisation des importateurs de pétrole a été publié en mars 1975, dont l'effet rétroagit au 1<sup>er</sup> janvier 1974 (ci-après appelé le «manuel (1) de 1975»).

12. Le 8 avril 1975, le Règlement (CP 1974-2419: DORS/74-627), enregistré le 8 novembre 1974, a été modifié pour limiter la période de son application, la disposition prévoyant l'entrée en vigueur: «à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1974» étant remplacée par: «entre la période commençant le 1<sup>er</sup> novembre 1974 et se terminant le jour qui précède l'entrée en vigueur du Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole.»

13. En vertu de la LAP, promulguée le 19 juin 1975, le programme a continué de s'appliquer: une indemnité d'importation était versée à certains importateurs pour le coût d'importation du pétrole au Canada.

14. En vertu de la LAP, le 4 juillet 1975, le Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole CP

SOR/75-384 (hereinafter called the "Regulations") were registered providing new Regulations respecting import compensation for importers of petroleum into Canada.

15. Under the PAA and Regulations, the Program was administered by the Energy Supplies Allocation Board ("ESAB") as it then was the Board currently being called the Petroleum Compensation Board ("Board") pursuant to an Act to Amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act, S.C. 1978, Chapter 24 Section 7, effective on April 20th, 1978.

16. For the purpose of determining under Section 9 of the Regulations the amount of import compensation which may be authorized by the Board to be paid to an eligible importer such as the Applicant, both the rate of import compensation per barrel of petroleum, other than a petroleum product, and the volume of petroleum must be determined.

17. The rate of import compensation per barrel of petroleum as fixed from time to time pursuant to the legislation in force for the months of June, July and August from 1975 to 1978 inclusive was as set out in Exhibit 1 produced herewith to form part hereof.

18. Clause 9(2)(a) of the Regulations reads as follows:

"9 (2) In determining the volume of petroleum in respect of which import compensation may be authorized there shall be deducted from the quantity of petroleum

(a) any portion thereof, and the volume of any petroleum product obtained therefrom, sold or supplied for delivery outside Canada, or delivered outside Canada;"

19. In such circumstances, where import compensation has already been paid, since it was practically impossible to directly identify the quantity of fully compensated petroleum from which the exported petroleum products were derived, in order to carry out the export deduction, the Board adopted an administrative procedure for the purpose of matching imported petroleum to the exported petroleum products derived therefrom.

20. This administrative procedure was communicated to eligible importers, such as the Applicant, by issuing a new Handbook (hereinafter called the "1975 (2) Handbook"), which replaced the 1975 (1) Handbook. The 1975 (2) Handbook applied to all loadings of petroleum on or after July 1st, 1975.

21. In the 1975 (2) Handbook, in the Claims Section: 3B at "Cargo Identification", the following instructions were given with respect to export deductions:

"—All deductions for each month should be deducted from the first cargo claimed for the month. Where a month's deductions exceed net bbls. unloaded for the first cargo, then the excess should be carried over to the second cargo claimed in the month. Claimants may use either the first cargo loaded or unloaded for the month, depending on their system of deductions as previously established with ESAB.

1975-1487: DORS/75-384 (ci-après appelé le «Règlement») a été enregistré. Il prévoyait de nouvelles règles relatives à l'indemnité compensatrice du coût d'importation pour les importateurs de pétrole au Canada.

*a* 15. En vertu de la LAP et du Règlement, le programme était alors géré par l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie (l'«ORAE»), l'office étant actuellement appelé l'Office des indemnités pétrolières («Office») en application de la Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, S.C. 1978, chapitre 24, article 7, entrée en vigueur le 20 avril 1978.

*b* 16. Aux fins du calcul, en vertu de l'article 9 du Règlement, de l'indemnité d'importation dont l'Office peut autoriser le paiement à un importateur admissible tel que la requérante, il faut déterminer à la fois le taux de l'indemnité d'importation par baril de pétrole, à l'exclusion des produits pétroliers, et la quantité de pétrole.

*c* 17. Le taux de l'indemnité d'importation par baril de pétrole fixé par la législation en vigueur pour les mois de juin, de juillet et d'août des années 1975 à 1978 inclusivement a été exposé dans la pièce 1 produite en l'espèce pour faire partie du présent mémoire.

*d* 18. L'alinéa 9(2)a) du Règlement est ainsi rédigé:

«9 (2) Dans le calcul de la quantité de pétrole qui peut donner droit à une indemnité d'importation, sont exclues

*e* a) les quantités de pétrole et des produits pétroliers tirés de ladite quantité vendues ou fournies pour livraison à l'extérieur du Canada, ou livrées à l'extérieur du Canada;»

*f* 19. Dans ces circonstances, lorsque l'indemnité d'importation avait déjà été versée, et comme il était pratiquement impossible de déterminer directement la quantité de pétrole pour laquelle une indemnité adéquate avait été versée et d'où étaient tirés les produits pétroliers exportés, l'Office, pour effectuer la déduction d'exportation, a adopté une procédure administrative pour faire établir la corrélation entre le pétrole importé et les produits pétroliers exportés tirés de celui-ci.

*g* 20. Cette procédure administrative a été communiquée aux importateurs admissibles, tels que la requérante, par la publication d'un nouveau manuel (ci-après appelé le «manuel (2) de 1975»), qui remplaçait le manuel (1) de 1975. Le manuel (2) de 1975 s'appliquait à tous les chargements de pétrole à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1975.

*h* 21. Dans le manuel (2) de 1975, dans la section 3B concernant les demandes, sous la rubrique «Désignation de la cargaison», les directives suivantes ont été données relativement aux déductions d'exportation:

*i* «—Toutes les déductions d'un mois doivent être défalquées de la première cargaison réclamée pour le mois. Lorsque les déductions du mois dépassent le nombre de barils nets déchargés pour la première cargaison, alors l'excédent doit être reporté sur la deuxième cargaison réclamée dans le mois. Les requérants peuvent utiliser ou bien le premier chargement ou bien le premier déchargement du mois, selon la méthode de déduction préalablement établie en consultation avec l'ORAE.

—For provisional claims, claimants may use estimated deductions, however, consistent estimation methods must be applied for all months.

—Where deductions are petroleum products manufactured from imported petroleum, volume should be grossed up by refinery fuel and loss factor. *a*

—Petroleum products deductions should reflect as closely as possible the proportions of petroleum products derived from Canadian and imported crude oil where both are run. *b*

—For further details with respect to deductions, see Section 3C.”

22. In Section 3C, in the 1975 (2) Handbook in the Claims Section 3C, under the heading “Deductions”, the following relevant administrative procedures were set out: *c*

“Section 9, Paragraph (2) of the Regulations

(1) states that the following are to be excluded from compensation;

A. Imported petroleum sold or supplied for delivery outside Canada, or delivered outside Canada; *d*

B. Petroleum products obtained from imported petroleum which are sold or supplied for delivery outside of Canada, or delivered outside Canada. *e*

.....  
 (8) Commencing July 1, 1975, all deductions should be deducted from the first cargo claim for each month. Where the month's deductions exceed the net bbls. unloaded for the first claim, then the excess should be carried over to the second cargo claim for the month. Claimants may use either the first cargo loaded or the first cargo unloaded for each month, depending on their system, of deductions as previously established with ESAB. However, the cargo used (first loaded or first unloaded) should be employed consistently for all months. *f*

.....  
 (13) Deductions specified on final claims must be actual rather than estimates which may have been used for provisional claims. Final claims should be submitted in groups, i.e. by month or quarter. However, where all the data on a month's claims is already in final form, with the exception of the deductions information, then only the claim specifying deductions (i.e. the first cargo loaded or unloaded in the month) need be resubmitted for finalization. ESAB must be informed in writing that the other claims for the month do not require revision and are in final form.” *g*

23. The said 1975 (2) Handbook did not provide specifically for the administrative procedure to be followed for the situation where there was no quantity of petroleum imported in the month for which an application for import compensation could be made, but wherein a volume of petroleum products had been *j*

—Sur les demandes provisoires, les requérants peuvent inscrire des déductions estimatives; toutefois, ils doivent appliquer une méthode d'estimation uniforme pour tous les mois.

—Lorsque les déductions portent sur les produits pétroliers fabriqués à partir du pétrole importé, le volume doit être majoré en tenant compte du carburant de raffinerie et du facteur de perte.

—Les déductions de produits pétroliers doivent refléter aussi près que possible les proportions dans lesquelles les produits pétroliers sont tirés respectivement du pétrole brut canadien et du pétrole brut importé lorsqu'il y a mélange des deux.

—Pour de plus amples renseignements sur les déductions, voir la section 3C.»

22. Le manuel (2) de 1975 donne, dans la section 3C portant sur les demandes, sous la rubrique «Déductions», les procédures administratives applicables suivantes: *c*

«L'article 9, paragraphe (2) du Règlement:

(1) Prévoit les exclusions suivantes pour ce qui concerne le droit à une indemnité;

A. Le pétrole importé vendu ou fourni pour livraison à l'extérieur du Canada, ou livré à l'extérieur du Canada; *d*

B. Les produits pétroliers tirés du pétrole importé qui sont vendus ou fournis pour livraison à l'extérieur du Canada, ou livrés à l'extérieur du Canada. *e*

.....  
 (8) À compter du 1<sup>er</sup> juillet 1975, toutes les déductions doivent être défalquées de la première cargaison réclamée pour chaque mois. Lorsque les déductions du mois dépassent le nombre de barils nets déchargés sur la première demande, alors l'excédent doit être reporté sur la deuxième cargaison réclamée pour le mois. Les requérants peuvent utiliser ou bien le premier chargement ou bien le premier déchargement du mois, selon la méthode de déduction préalablement établie en consultation avec l'ORAE. Toutefois, la cargaison utilisée (premier chargement ou premier déchargement) doit être employée constamment pour tous les mois. *f*

.....  
 (13) Les déductions effectuées sur les demandes finales doivent être des déductions réelles plutôt que des déductions estimatives qui peuvent avoir été utilisées pour les demandes provisoires. Les demandes finales doivent être soumises par groupes, c.-à-d. par mois ou par trimestre. Toutefois, lorsque toutes les données sur une demande du mois sont déjà dans leur forme finale, à l'exception des renseignements sur les déductions, alors seulement la demande dans laquelle sont effectuées des déductions (c.-à-d. la première cargaison chargée ou déchargée dans le mois) doit être soumise de nouveau pour confirmation définitive. L'ORAE doit être informé que les autres demandes pour le mois n'exigent pas de révision et sont dans leur forme définitive.» *g*

23. Dans le manuel (2) de 1975, on n'a pas prévu particulièrement la procédure administrative à suivre dans le cas où il n'y a eu dans le mois aucune importation de pétrole pour laquelle une demande d'indemnité d'importation pouvait être formée, mais où une quantité de produits pétroliers avait été exportée, ou *j*



exported or for the situation where the volume of petroleum products exported exceeded the quantity of petroleum imported for the month.

24. Pursuant to the Regulations, the Applicant submitted 13 applications for import compensation: Nos. IRV41, 42, 43, 45, 66, 70, 94, 098, 118, 119, 120, 123 and 124, photocopies of which, together with any amendments or revisions thereof, are produced herewith en liasse to form part hereof as Exhibit 2, which applications were audited in October 1980. These applications form the basis for the present action and for a document entitled "Exports Deduction Carry-Over" a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 3, Columns 1 to 6 of which indicate the following:

Column 1 "Month of Export"—shows the month in which a volume of petroleum products exported by the Applicant exceeded the volume of petroleum imported by the Applicant;

Column 2 "Volume (Barrels)"—shows the net volume which was carried forward and applied to a volume of petroleum imported in a subsequent month or months. It is this volume that the ESAB subsequently adjusted and deducted from a quantity of petroleum imported in previous months;

Column 3 "Rate of Compensation"—shows rate of import compensation per barrel relevant to the particular month;

Column 4 "Application Number"—shows the numbers of the relevant Applications by the Applicant, with respect to which the adjustments of import compensation were made;

Column 5 "Loaded/Unloaded"—shows month and year in which a vessel was loaded at the exporting country and the month and year in which the relevant quantity of petroleum was unloaded and imported into Canada;

Column 6 "Decrease (Increase) Compensation"—shows the adjustment in Canadian Dollars made to each application. A bracketed amount represents an increase in the import compensation paid for the Application and an unbracketed amount represents a decrease in the import compensation paid. The "Total Decreased Compensation" shows the total amount of compensation adjusted by the carry-back of the export deductions rather than the carry-forward and represents the disputed amount of import compensation in respect of which a set-off was made.

25. Pursuant to the Regulations, the Applicant provided as part of each application a written undertaking to repay the Receiver General of Canada any amount paid as or on account of any import compensation to which the Applicant was not entitled, or that was not authorized, and a certification that all information submitted in the application form with respect to the particular cargo of petroleum was correct as to fact and fair and reasonable as to estimates.

26. During the month of July for the years 1975 through 1978 inclusively, the volume of petroleum products exported by the Applicant exceeded the volume of petroleum imported for the same month and, consequently, certain export deductions could

dans le cas où la quantité de produits pétroliers exportée dépassait la quantité de pétrole importée pour le mois.

24. En application du Règlement, la requérante a soumis 13 demandes d'indemnités: Nos IRV41, 42, 43, 45, 66, 70, 94, 098, 118, 119, 120, 123 et 124, dont les photocopies, les modifications ou révisions sont jointes en liasses aux présentes et constituent la pièce 2, lesquelles demandes ont été vérifiées en octobre 1980. Ces demandes forment la base de la présente action et d'un document intitulé «Report de déductions d'exportation»; une photocopie de ce document est jointe aux présentes sous la cote pièce 3; les colonnes 1 à 6 de ce document indiquent ce qui suit:

Colonne 1 «Mois d'exportation»—indique le mois dans lequel le volume de produits pétroliers exporté par la requérante excédait le volume de pétrole importé par celle-ci;

Colonne 2 «Volume (barils)»—indique le volume net qui a été reporté sur le volume de pétrole importé dans un mois ultérieur ou dans des mois ultérieurs. C'est ce volume que l'ORAE a, par la suite, ajusté et déduit d'une quantité de pétrole importée dans les mois précédents;

Colonne 3 «Taux d'indemnité»—donne le taux d'indemnité d'importation par baril applicable au mois donné;

Colonne 4 «Numéro de la demande»—indique les numéros des demandes pertinentes formées par la requérante, au sujet desquelles les rectifications de l'indemnité d'importation ont été faites;

Colonne 5 «Chargé/Déchargé»—indique le mois et l'année où un navire a été chargé dans le pays exportateur, et le mois et l'année où la quantité de pétrole pertinente a été déchargée et importée au Canada;

Colonne 6 «Indemnité—diminution (augmentation)»—indique le rajustement en dollars canadiens effectué pour chaque demande. Une somme entre parenthèses représente une augmentation dans l'indemnité d'importation versée pour la demande, et une somme qui n'est pas entre parenthèses représente une diminution dans l'indemnité d'importation versée. L'«indemnité totale diminuée» indique le montant total d'indemnité rectifié par le report rétrospectif des déductions d'exportation plutôt que par le report prospectif, et représente le montant contesté de l'indemnité d'importation au sujet de laquelle une compensation a été faite.

25. En conformité avec le Règlement, la requérante s'est engagée, par écrit, dans chaque demande, à remettre au receveur général du Canada toute somme versée à l'égard de l'indemnité d'importation à laquelle elle n'avait pas droit, ou qui n'avait pas été autorisée, et à fournir une attestation que tous les renseignements donnés dans la formule de demande relative à la cargaison spécifique de pétrole étaient exacts quant aux faits, et justes et raisonnables quant aux estimations.

26. Au cours du mois de juillet pour les années 1975 à 1978 inclusivement, le volume de produits pétroliers exporté par la requérante dépassait le volume de pétrole importé pour le même mois et, par conséquent, certaines déductions d'exporta-

not be made by the Applicant against the quantity of imported petroleum for that month.

27. The now contested applications of Applicant (Exhibit 2) having received the approval of an authorized representative of the ESAB and the Board in the form of a certification to the effect that they met the requirements of the Act and Regulations and having been subsequently paid pursuant to such approval and certification, were filed on the basis that during the month of July for the years 1975 through 1978 respectively, the Applicant imported fewer barrels of crude oil than it exported of refined petroleum products for the same period.

28. The export deductions for the months in question were carried forward and applied against the Applicant's subsequent crude imports as Applicant had little or no import loadings of crude oil during the month of July for the years 1975 through 1978 against which its export deductions could be made.

29. Prior to adopting the method of allocation of deductions referred to above, the Applicant wrote to the ESAB its letter dated October 31, 1975, which the Board received but did not answer, a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 4.

30. Other than the Handbooks referred to above, the first communication relating to deduction procedures originating from ESAB and/or the Board and addressed to Applicant was in the form of a telex dated August 17, 1978 and a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 5.

31. The Applicant's method of allocation of deductions regarding months where exports exceeded imports was followed consistently for the years 1975 through 1978 by the Applicant. On June 2, 1980, the Comptroller of the Board wrote to Messrs. Touche, Ross & Co., independent auditors, a letter which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 6. The reference in the first paragraph thereof to the old system and the new system of allocating exports has no reference to the matters in issue in the present case.

32. At a meeting with the Board held on August 24, 1978, the Applicant discussed the procedure of carrying forward the export deductions and requested that its procedure not be changed.

33. During the month of September 1978, a duly authorized representative of the Board advised the Applicant that the Board would not require a retroactive adjustment of the relevant applications for import compensation.

34. By a telex dated October 2, 1978, the Board advised the Applicant that effective on or after October 1, 1978, export deductions were to be applied against the quantity of petroleum imported in the previous month, by pro-rating the volume of exports in a month over all petroleum importations in a previous month and this was confirmed by a letter dated November 21, 1978, forwarded to the Applicant a photocopy of which telex and letter is produced herewith en liasse to form part hereof as Exhibit 7.

35. By letter dated October 3, 1978, a duly authorized representative of the Board advised the Applicant that an adjustment of the relevant applications (Exhibit 2) of the Applicant would not be required and that a revised deductions procedure for exports occurring on or after October 1, 1978, had been

tion ne pouvaient être faites par la requérante sur la quantité de pétrole importée pour ce mois.

27. Les demandes maintenant contestées de la requérante (pièce 2), qui ont reçu l'approbation d'un représentant compétent de l'ORAE et de l'Office sous la forme d'une attestation qu'elle a respecté toutes les exigences de la Loi et du Règlement et à l'égard desquelles, un versement a, par la suite, été effectué en vertu de cette approbation et de cette attestation, ont été déposées, étant admis qu'au cours du mois de juillet pour les années 1975 à 1978 respectivement, le nombre de barils de pétrole brut importé par la requérante est inférieur à la quantité de produits pétroliers raffinés exportée pour la même période.

28. Les déductions d'exportation pour les mois en question ont fait l'objet d'un report prospectif et ont été imputées aux importations ultérieures de brut de la requérante, celle-ci ayant peu ou pas de chargements de pétrole brut importé pour le mois de juillet pendant les années 1975 à 1978 dont les déductions d'exportations pouvaient être défalquées.

29. Avant l'adoption de la méthode de répartition des déductions susmentionnée, la requérante a, le 31 octobre 1975, écrit à l'ORAE une lettre que l'Office a reçue, mais à laquelle il n'a pas répondu; une photocopie de cette lettre est produite en l'espèce sous la cote pièce 4.

30. À l'exception des manuels susmentionnés, la première communication relative aux procédures de déduction provenant de l'ORAE et de l'Office destinée à la requérante était un télex en date du 17 août 1978, dont une photocopie est jointe aux présentes et forme la pièce 5.

31. La requérante a appliqué, pour les années 1975 à 1978, une méthode de répartition des déductions uniforme pour les mois où les exportations dépassaient les importations. Le 2 juin 1980, le vérificateur de l'Office a écrit à MM. Touche, Ross & Co., vérificateurs indépendants, une lettre qui est produite en l'espèce et forme la pièce 6. La mention, au premier alinéa de cette lettre, de l'ancien système et du nouveau système de répartition des exportations n'a aucun rapport avec les points litigieux de l'espèce présente.

32. À une réunion avec l'Office tenue le 24 août 1978, la requérante a discuté de la procédure de report prospectif des déductions d'exportation et a demandé qu'on ne modifie pas sa procédure.

33. Au cours du mois de septembre 1978, un représentant dûment autorisé de l'Office a informé la requérante que l'Office n'exigerait pas de rajustement rétroactif des demandes pertinentes d'indemnité d'importation.

34. Par télex en date du 2 octobre 1978, l'Office a informé la requérante qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1978, les déductions d'exportation devaient être imputées à la quantité de pétrole importée au cours du mois précédent par la distribution proportionnelle du volume d'exportation d'un mois sur toutes les importations de pétrole du mois précédent, et ceci a été confirmé par lettre en date du 21 novembre 1978 adressée à la requérante; une photocopie de ce télex et une de cette lettre sont jointes, en liasses, aux présentes et forment la pièce 7.

35. Par lettre en date du 3 octobre 1978, un représentant dûment autorisé de l'Office a informé la requérante qu'une rectification des demandes pertinentes (pièce 2) de la requérante ne serait pas requise, et qu'une procédure modifiée de déductions pour les exportations effectuées à compter du 1<sup>er</sup>

established, a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 8.

36. To replace the previous 1975 (2) Handbook the Board issued to the Applicant in December 1978 a revised Handbook (hereinafter called the "1979 Handbook") setting out the administrative procedures effective January 1, 1979.

37. Following some criticism expressed in the Auditor General's report for the year 1979, the Board informed the Applicant of its intention to recover the alleged overpayment of compensation, as appears from a letter emanating from the Board dated December 22, 1980 a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 9.

38. After a meeting between representatives of Applicant and of Respondent, by letter dated February 4, 1981, the Chairman of the Board, A. Digby Hunt, advised the Applicant that due to the Applicant's method of carrying forward the export deductions, prior import compensation paid from time to time to the Applicant in a total amount of \$3,700,928.00 was not authorized by the PAA and Regulations, and that the amount was in excess of the amount to which the Applicant was entitled, the total amount being comprised of portions of compensation payments made with respect to the 13 applications (Exhibit 2), a photocopy of which letter is produced herewith to form part hereof as Exhibit 10.

39. As appears from Exhibit 9, A. Digby Hunt also advised the Applicant that the aforesaid total amount would be recovered by way of set-off against the first application for import compensation made by the Applicant after February 15, 1981.

40. The Board set off the sum of \$3,700,928.00 against subsequent import compensation payable to the Applicant under application IRV 215, a photocopy of which is produced herewith to form part hereof as Exhibit 11.

41. The relevant portions of the relevant Handbooks are produced herewith to form part hereof as Exhibit 12.

42. There is a genuine dispute between the parties as to the right of the Board to claim and recover from the Applicant the amount of \$3,700,928.00 and set off, as it did, this amount from subsequent compensation payments due to Applicant.

43. The question submitted to this Honourable Court for determination is the following:

Whether Her Majesty the Queen was legally entitled to set off the sum of \$3,700,928.00, or any lesser amount, against the total sums payable to Irving Oil Limited under application IRV 215?

If the answer be yes the action shall be dismissed without costs and if the answer be no Irving Oil Limited shall be entitled to judgment accordingly for \$3,700,928.00, or such lesser amount as the Court may determine, without costs.

DATED at Ottawa, Ontario this 12th day of January, 1983.

As indicated the point in issue is whether respondent was legally entitled to set off the sum of \$3,700,928 or any lesser amount against the total sums payable to Irving Oil Limited under

octobre 1978 avait été établie, dont une photocopie est produite en annexe et forme la pièce 8.

36. Pour remplacer le précédent manuel (2) de 1975, l'Office a, en décembre 1978, délivré à la requérante un manuel modifié (ci-après appelé le «manuel de 1979») exposant les procédures administratives qui entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979.

37. À la suite de critiques formulées dans le rapport du vérificateur général pour l'année 1979, l'Office a informé la requérante de son intention de recouvrer ce qu'il a appelé l'excédent d'indemnité, ainsi qu'il ressort d'une lettre écrite par l'Office le 22 décembre 1980. Une photocopie de cette lettre est jointe aux présentes et forme la pièce 9.

38. À la suite d'une réunion entre les représentants de la requérante et de l'intimée, par lettre datée du 4 février 1981, le président de l'Office, A. Digby Hunt, a avisé la requérante qu'étant donné la méthode employée par la requérante pour reporter sur les mois ultérieurs les déductions d'exportation, des indemnités d'importation qui avaient antérieurement été versées, de temps à autre, à la requérante, pour une somme totale de 3 700 928 \$, n'étaient pas autorisées par la LAP et le Règlement, et que cette somme dépassait celle à laquelle la requérante avait droit, la somme totale étant composée de parties de paiements d'indemnité effectués à l'égard des 13 demandes (pièce 2). Une photocopie de cette lettre est produite en l'espèce et forme la pièce 10.

39. Ainsi qu'il ressort de la pièce 9, A. Digby Hunt a également informé la requérante que la somme totale susdite serait recouvrée par voie de compensation lors de la première demande d'indemnité d'importation formée par la requérante après le 15 février 1981.

40. L'Office a prélevé la somme de 3 700 928 \$ sur les indemnités d'importation ultérieures payables à la requérante en vertu de la demande IRV 215, dont une photocopie est jointe aux présentes et forme la pièce 11.

41. Les parties pertinentes des manuels applicables sont reproduites en annexe et forment la pièce 12.

42. Il existe un véritable litige entre les parties quant au droit de l'Office de réclamer et de recouvrer de la requérante la somme de 3 700 928 \$ et de déduire, comme il l'a fait, cette somme des paiements d'indemnité ultérieurs dus à la requérante.

43. La question que cette Cour a à trancher est la suivante:

La Reine est-elle en droit de retenir la somme de 3 700 928 \$, ou toute somme moindre sur les sommes totales payables à Irving Oil Limited en vertu de la demande IRV 215?

Si la réponse est affirmative, l'action sera rejetée sans dépens; dans le cas contraire, la Cour adjugera, sans dépens, à Irving Oil Limited la somme de 3 700 928 \$ ou toute somme moindre que la Cour pourra déterminer.

FAIT à Ottawa (Ontario) le 12 janvier 1983.

Comme il a été indiqué, la question à trancher est de savoir si l'intimée avait le droit de prélever la somme de 3 700 928 \$ ou toute autre somme moindre sur les sommes totales payables à Irving

application IRV 215. Applicant submits various arguments in support of this contention:

1. That the Energy Supplies Allocation Board and the Petroleum Compensation Board acted within their jurisdiction in their conclusions in the first series of decisions when they approved and certified the now contested applications of applicant and paid the amount payable for import compensation and that as these were valid decisions the Board was *functus officio* so its reconsiderations are null.

2. Even if there was an error of law in arriving at the first series of decisions this was an intra-jurisdictional error which the Boards were permitted to make without losing jurisdiction so the decisions were valid and reconsiderations null.

3. That in any event the Board had no statutory power to reconsider the initial series of decisions.

4. Even if the Board had the statutory power to reconsider its own decision this cannot prejudice applicant relying upon continued acquiescence, approval, certification and auditing of its accounting procedures and payment of all import compensation so that the Board is estopped from enforcing retroactively its new approach.

5. The carry-forward method of computation of applicant not only made accounting simple but took account of the fact that the oil import compensation scheme affected a going concern. It is contended that applicant could not carry back excess exports, as imports prior to the coming into effect of the scheme were not compensated and moreover that the said method was consistent with the directions contained in respondent's Compensation Procedures Handbook.

6. That it is unfair to recover an alleged overpayment for import compensation several years after the fact when applicant is totally incapable of taking measures it could have taken had it

Oil Limited en vertu de la demande IRV 215. La requérante avance divers arguments pour étayer cette prétention.

1. Que l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie et l'Office des indemnités pétrolières avaient compétence, dans la première série de décisions, pour conclure à l'approbation et à la vérification des demandes maintenant contestées de la requérante et pour verser la somme payable pour l'indemnité d'importation, et que, comme il s'agissait de décisions valides, l'Office s'était acquitté de ses fonctions, ce qui fait que ses nouveaux examens sont nuls.

2. Même si la première série de décisions était entachée d'une erreur de droit, il s'agissait là d'une erreur commise dans l'exercice de leur compétence et que les Offices pouvaient faire sans entraîner une perte de compétence; les décisions étaient donc valides et les nouveaux examens sont nuls.

3. Qu'en tout état de cause, l'Office n'avait aucun pouvoir statuaire pour examiner de nouveau la première série de décisions.

4. Même si l'Office tenait de la loi le pouvoir de réviser sa propre décision, cela ne saurait porter préjudice à la requérante, étant donné l'approbation, la certification et la vérification continues de ses méthodes comptables et le versement de toutes les indemnités d'importation, ce qui fait que l'Office est empêché d'appliquer rétroactivement sa nouvelle méthode.

5. La méthode de calcul de la requérante, savoir le report prospectif, non seulement rendait la comptabilité simple, mais aussi tenait compte du fait que le programme d'indemnité d'importation du pétrole touchait une entreprise en marche. Il est allégué que la requérante ne pouvait reporter les excédents d'exportation sur les mois précédents, les importations antérieures à l'entrée en vigueur du programme n'ayant pas fait l'objet d'une indemnisation, et que, de plus, ladite méthode n'allait pas à l'encontre des directives contenues dans le manuel des règles de pratique relatives aux indemnités de l'intimée.

6. Qu'il est injuste de recouvrer, à l'égard d'une indemnisation d'importation, un prétendu paiement en trop et ce, plusieurs années après le fait au moment où la requérante est absolument

been advised in due course that its deduction procedures were unacceptable and that the duty of fairness required that applicant was entitled to rely on the Board's rulings and adapt the conduct of its affairs accordingly.

7. It is unfair by simply withholding payment of admittedly due debts, as a result of the approval and certification by the Board of applicant's application IRV 215, to thereby force the applicant into the position of instituting proceedings to recover those debts, rather than for respondent to institute its own proceedings for the recovery of the amounts which it claims are refundable.

It was submitted on behalf of respondent that the result of carrying deductions for the July exports forward to later claims for compensation rather than back to earlier claims in each of the years 1975 to 1978 was to create over-payments in each of those years which are recoverable by the Crown both at common law and by statute, and that the doctrine of *functus officio* and the doctrine of estoppel do not operate to prevent recovery by the Crown, and the doctrine of procedural fairness has no application in the present case.

Respondent contends that no payment may be made out of the Consolidated Revenue Fund except as authorized by Parliament<sup>1</sup> and that the authority of Parliament for the payment of the oil import compensation in issue for the month of June 1975 is found in *Appropriation Act No. 5, 1974*<sup>2</sup> which authorizes payments to be made "in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council . . .". The Regulations are the *Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975*<sup>3</sup>. Subsection 6(2) thereof provides that in calculating the volume of petroleum upon which compensation may be paid there shall be excluded *inter alia* "any portion thereof . . . sold or supplied for export from Canada". [Emphasis added.]

<sup>1</sup> *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 19.

<sup>2</sup> S.C. 1974-75-76, c. 22, Schedule, Vote 53c.

<sup>3</sup> SOR/75-140.

incapable de prendre les mesures qu'elle aurait pu prendre si on l'avait informée en temps utile que ses procédures de déduction étaient inacceptables, et que l'obligation d'agir équitablement comporte l'obligation de permettre à la requérante de s'en tenir aux décisions de l'Office et d'adapter en conséquence la conduite de ses affaires.

7. Il est injuste, par la simple retenue du versement de dettes reconnues dues, à la suite de l'approbation et de la certification par l'Office de la demande IRV 215 de la requérante, de forcer celle-ci à intenter des actions en recouvrement de ces dettes, alors qu'il appartient plutôt à l'intimée d'intenter ses propres actions en recouvrement des sommes qui, selon elle, sont remboursables.

L'avocat de l'intimée prétend que, pour les exportations de juillet, le report des déductions sur des demandes ultérieures d'indemnité plutôt que sur des demandes antérieures dans chacune des années 1975 à 1978 a eu pour effet de donner lieu, pour chacune de ces années, à des paiements en trop qu'en vertu de la *common law* et de la loi, la Couronne peut recouvrer, que la doctrine de *functus officio* et la doctrine d'*estoppel* n'interviennent pas pour empêcher la Couronne de procéder au recouvrement, et que la doctrine d'équité dans la procédure ne s'applique pas en l'espèce.

L'intimée soutient qu'aucun paiement ne doit être fait à même le Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement<sup>1</sup> et que le pouvoir qu'a le Parlement d'autoriser le versement des indemnités d'importation du pétrole en question pour le mois de juin 1975 est prévu à la *Loi n° 5 de 1974 portant affectation de crédits*<sup>2</sup>, qui permet les paiements effectués «conformément au règlement établi par l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil . . .» Il s'agit du *Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole*<sup>3</sup>. Le paragraphe 6(2) de ce Règlement prévoit que dans le calcul du volume de pétrole à l'égard duquel une indemnité peut être versée, il sera exclu

<sup>1</sup> *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 19.

<sup>2</sup> S.C. 1974-75-76, chap. 22, annexe, crédit 53c.

<sup>3</sup> DORS/75-140.

After July 1, 1975, authority for payment is found in the *Petroleum Administration Act*<sup>4</sup> which authorizes payments to be made “in accordance with the regulations” and the regulation made thereunder is the *Petroleum Import Cost Compensation Regulations*.<sup>5</sup> Subsection 9(2) thereof provides that in calculating the volume of petroleum upon which compensation may be paid “there shall be deducted from the quantity of petroleum ... any portion thereof ... sold or supplied for delivery outside Canada, or delivered outside Canada”. [Emphasis added.]

Respondent therefore argues that the export volume deductions must be made from import volumes for a period prior to the date of export since it is not possible to export imported oil prior to its date of importation so that applicant’s exports made during the month when it had no imports must be derived from prior shipments and in calculating its compensation entitlement its export volumes must be carried back, not carried forward.

Respondent further argues that the Federal Court of Appeal held in *Shell Canada Limited v. Minister of Energy, Mines and Resources et al.*<sup>6</sup> that entitlement to compensation flows from the Act and the Regulations made under it and not from any decision made by the Board which does not adjudicate the applicant’s entitlement but simply performs the administrative act of satisfying itself as to the amount payable from time to time and making the payment. In that judgment Chief Justice Jackett for the majority stated at page 378:

In other words, in my view, an applicant who satisfies the conditions is entitled to an amount to be determined in accordance with the Regulations and, if the matter gets before the courts in the event of a dispute as to the amount, the Court is not bound by the Board’s determination.

<sup>4</sup> S.C. 1974-75-76, c. 47, Part IV.

<sup>5</sup> SOR/75-384.

<sup>6</sup> [1979] 2 F.C. 367 (C.A.).

entre autres «toute quantité dudit pétrole brut ... vendu ou fourni pour exportation». [C’est moi qui souligne.]

a L’autorisation de faire des versements après le 1<sup>er</sup> juillet 1975 est prévue dans la *Loi sur l’administration du pétrole*<sup>4</sup>, qui permet les paiements effectués «conformément aux règlements», et le règlement pris en vertu de cette Loi est le *Règlement sur l’indemnité compensatrice du coût d’importation du pétrole*<sup>5</sup>. Le paragraphe 9(2) de ce Règlement prévoit que dans le calcul de la quantité de pétrole qui peut donner droit à une indemnité «sont exclues ... les quantités de pétrole ... vendues ou fournies pour livraison à l’extérieur du Canada, ou livrées à l’extérieur du Canada». [C’est moi qui souligne.]

a L’intimée fait donc valoir que les déductions pour la quantité de pétrole exportée doivent être faites sur les quantités de pétrole importées pour une période antérieure à la date d’exportation, puisqu’il est impossible d’exporter du pétrole importé antérieurement à sa date d’importation, ce qui fait que les exportations faites par la requérante pendant le mois où il n’y avait pas d’importations suffisantes doivent être tirées des chargements antérieurs, et que dans le calcul de l’indemnité à laquelle elle a droit, ses quantités de pétrole exportées doivent faire l’objet d’un report rétrospectif et non d’un report prospectif.

Toujours selon l’intimée, la Cour d’appel fédérale a jugé dans l’affaire *Shell Canada Limited c. Le ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources et autre*<sup>6</sup> que le droit à une indemnité découle de la Loi et du Règlement pris en application de celle-ci et non d’une décision de l’Office, qui ne statue pas sur le droit de la requérante à l’indemnité, mais qui accomplit simplement l’acte administratif de s’assurer du montant payable au besoin et d’en effectuer le versement. Le juge en chef Jackett, qui rendait l’arrêt de la majorité, dit ceci à la page 378:

i En d’autres mots, à mon avis, un requérant qui remplit les conditions a droit à l’indemnité qui doit être fixée conformément aux règlements et, si, en cas de désaccord sur le montant, l’affaire aboutit devant les tribunaux, la Cour n’est pas liée par la décision de l’Office.

<sup>4</sup> S.C. 1974-75-76, chap. 47, Partie IV.

<sup>5</sup> DORS/75-384.

<sup>6</sup> [1979] 2 C.F. 367 (C.A.).

and again at page 380:

For the above reasons, I am of the view that the Board had no power to adjudicate the applicant's entitlement in respect of the claim and that there was, therefore, no legal requirement that its decision to re-calculate that entitlement be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In support of its contention that the over-payments are recoverable by the Crown at common law reliance is placed *inter alia* on the statement of Viscount Haldane in *Auckland Harbour Board v. The King*<sup>7</sup> where he said at page 327:

Any payment out of the consolidated fund made without Parliamentary authority is simply illegal and *ultra vires*, and may be recovered by the Government if it can, as here, be traced.

It is contended that the Crown is also entitled to recover by statute since section 76 of the *Petroleum Administration Act* reads as follows:

76. Where a person has received a payment under this Division as or on account of any import compensation to which he is not entitled or in an amount in excess of the amount to which he is entitled, the amount thereof or the excess amount, as the case may be, may be recovered from that person at any time as a debt due to Her Majesty in right of Canada or may be retained in whole or in part out of any subsequent compensation payable to that importer under any provision of this Act.

Reference is also made to the fact that the relevant Regulations required that the applicant undertake to repay any over-payment made to it and the applicant did so undertake on each of its applications for compensation. The statutory provisions relating to recovery of over-payments were discussed in the dissenting judgment of Le Dain J.\* in the *Shell Canada* case (*supra*). The other members of the Court did not consider these provisions in view of their conclusion that the Court had no jurisdiction.

Respondent further contends that the doctrine of *functus officio* has no application to this case. This only applies to a person who exercises the power of decision to make a judgment, order or

<sup>7</sup> [1924] A.C. 318 (P.C.).

\* [Editor's note: Le Dain J. concurred in the disposition of the application, but differed in the reasons therefor.]

et il ajoute ceci à la page 380:

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'Office n'a aucun pouvoir de statuer sur le droit de la requérante à l'indemnité et, dès lors, que sa décision de recalculer cette indemnité n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

À l'appui de sa prétention que les paiements en trop peuvent être recouverts par la Couronne en vertu de la *common law*, l'intimée cite les propos tenus par le vicomte Haldane dans l'affaire *Auckland Harbour Board v. The King*<sup>7</sup>, où il dit ceci à la page 327:

[TRADUCTION] Tout paiement à même le fonds consolidé effectué sans l'autorisation du Parlement est simplement illégal et *ultra vires*, et peut être recouvré par le gouvernement s'il est possible, comme en l'espèce, de le récupérer.

Il est allégué que la Couronne tient aussi de la loi le droit de recouvrer les paiements en trop, puisque l'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole* est ainsi rédigé:

76. Lorsqu'une personne reçoit en vertu de la présente Section une indemnité d'importation qui ne lui est pas due ou une indemnité supérieure à celle qui lui est due, l'indemnité ou l'excédent peuvent être recouverts comme une créance de Sa Majesté du chef du Canada ou être retenus sur les indemnités d'importation qui deviennent ultérieurement dues à cette personne en vertu de la présente loi.

Il est également fait mention du fait que les Règlements applicables exigeaient que la requérante s'engage à rembourser tout paiement en trop qu'elle a reçu, et elle a effectivement pris cet engagement dans chacune de ses demandes d'indemnité. Les dispositions légales portant sur le recouvrement de paiements en trop ont fait l'objet d'une discussion dans les motifs dissidents prononcés par le juge Le Dain\* dans l'affaire *Shell Canada* (susmentionnée). Les autres membres de la Cour n'ont pas pris en considération ces dispositions puisqu'ils avaient conclu à l'incompétence de la Cour.

L'intimée prétend que la doctrine de *functus officio* ne s'applique nullement en l'espèce. Elle ne s'applique qu'à une personne qui exerce le pouvoir décisionnel, celui de rendre un jugement, une

<sup>7</sup> [1924] A.C. 318 (P.C.).

[Note de l'arrêtiste: Si les motifs du juge Le Dain sont différents, sa conclusion, par contre, est identique à celle de la Cour.]

award. The Boards do not exercise a decision-making power. In support of this the *Shell Canada* case is again referred to. It is further contended that even if the Board were a body to which the doctrine could apply its operation has been excluded by Parliament. Reference is made in this connection to the dissenting judgment of Le Dain J. in the *Shell Canada* case at page 386:

In my opinion it is a necessary implication of these provisions of the Act and the Regulations that, as the statutory authority which must determine the amount to be paid as compensation, the Board has the power, after a payment has been authorized and made, to determine that an importer has been paid an amount to which he is not entitled.

(As applicant's counsel vigorously points out however, respondent cannot rely on both the majority judgment and the dissenting judgment in the *Shell Canada* case.) I will deal with this argument more fully later.

Respondent further contends that the doctrine of estoppel has no application in the present case since the conduct of Crown servants will not bar the recovery by the Crown of payments made out of the Consolidated Revenue Fund without the authority of Parliament. In support of this reliance is placed *inter alia* on the case of *Auckland Harbour Board v. The King* (*supra*). It is contended that in any event an estoppel cannot operate to override the provisions of a statute. A good example of this is the case of *Stickel v. Minister of National Revenue*<sup>8</sup> in which Cattanach J. held that an Information Bulletin published by the Minister which mis-stated the effects of Article VIII A of the Canada-U.S. Reciprocal Tax Convention [S.C. 1943-44, c. 21] did not create an estoppel against the Minister. In reaching his conclusion he relied *inter alia* on the case of *Minister of National Revenue v. Inland Industries Limited*<sup>9</sup> where at page 523 Pigeon J. in rendering the judgment of the Court states "... it seems clear to me that the Minister cannot be bound by an approval given when the conditions prescribed by the law were not met".

<sup>8</sup> [1972] F.C. 672 (T.D.).

<sup>9</sup> [1974] S.C.R. 514.

ordonnance ou une sentence arbitrale. Les Offices n'exercent pas de pouvoir décisionnel. À ce sujet, on invoque encore une fois l'affaire *Shell Canada*. Il est allégué en outre que même si l'Office était un organisme auquel cette doctrine pouvait s'appliquer, son application a été exclue par le Parlement. À ce sujet, il est fait état de l'opinion dissidente du juge Le Dain dans l'affaire *Shell Canada*, à la page 386:

À mon avis, ces dispositions de la Loi et du Règlement impliquent nécessairement que l'Office, étant l'autorité statutaire qui doit fixer le montant de l'indemnité devant être versée, a le pouvoir, une fois le versement autorisé et effectué, de décider qu'un importateur a reçu un montant auquel il n'avait pas droit.

(Comme l'avocat de la requérante l'a souligné avec vigueur, l'intimée ne peut s'appuyer à la fois sur le jugement majoritaire et sur les motifs dissidents de l'affaire *Shell Canada*.) Je discuterai de cet argument plus tard, d'une façon plus adéquate.

L'intimée fait valoir en outre que la doctrine d'estoppel ne s'applique aucunement en l'espèce, puisque la conduite des fonctionnaires de la Couronne ne fait pas obstacle au recouvrement par la Couronne de paiements effectués à même le Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement. À ce sujet, on invoque, entre autres, l'affaire *Auckland Harbour Board v. The King* (précitée). Il est allégué qu'en tout état de cause, l'estoppel ne peut avoir pour effet de l'emporter sur les dispositions d'une loi. À titre d'exemple, on peut citer l'affaire *Stickel c. Le ministre du Revenu national*<sup>8</sup>, où le juge Cattanach a jugé qu'un bulletin d'information publié par le Ministre, qui exposait de façon erronée l'effet de l'article VIII A de la Convention relative à l'impôt entre le Canada et les États-Unis d'Amérique [S.C. 1943-44, chap. 21], n'avait pas entraîné une fin de non-recevoir opposable au Ministre. En tirant ces conclusions, il s'est appuyé, entre autres, sur l'affaire *Le Ministre du Revenu National c. Inland Industries Limited*<sup>9</sup>, où, à la page 523, le juge Pigeon, qui rendait l'arrêt de la Cour, dit ceci: «... il me paraît clair qu'une approbation donnée sans que les conditions prescrites par la loi ne soient remplies ne lie pas le ministre».

<sup>8</sup> [1972] C.F. 672 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>9</sup> [1974] R.C.S. 514.



Finally on the issue of estoppel respondent refers to the House of Lords case of *Greenwood v. Martins Bank, Limited*<sup>10</sup> in which Lord Tomlin states at page 57:

The essential factors giving rise to an estoppel are I think:—

(1.) A representation or conduct amounting to a representation intended to induce a course of conduct on the part of the person to whom the representation is made.

(2.) An act or omission resulting from the representation, whether actual or by conduct, by the person to whom the representation is made.

(3.) Detriment to such person as a consequence of the act or omission.

Applying this to the present case respondent contends that there is nothing to lead to a conclusion that anybody induced applicant to act as it did or that applicant as a result of any representation did or failed to do anything to its detriment.

Finally, contending that the doctrine of procedural fairness had no application in this case, it is submitted that both the leading case on this subject of *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*<sup>11</sup> and *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*<sup>12</sup> refer to bodies exercising a statutory power to make “decisions” in the administrative law sense, being decisions which affect the rights or privilege of others and that in the present case the decision is not one having any final effect upon the rights of another, as in the case of *The Queen v. Randolph et al.*<sup>13</sup> which dealt with an interim order made without hearing prohibiting delivery of mail, but a hearing was provided for before a final order could be rendered.

While it might appear somewhat specious to argue that the decision did not affect the rights of applicant or have any final effect upon it, respondent relies again on the *Shell Canada Limited* case as authority for concluding that the “decision” to recover over-payments of import compensation by set-off is not a decision which affects the applicant’s entitlement which can only be determined

Finalement, au sujet de l’estoppel, l’intimée fait état de l’arrêt rendu par la Chambre des lords dans l’affaire *Greenwood v. Martins Bank, Limited*<sup>10</sup>, où lord Tomlin s’exprime en ces termes à la page 57:

[TRADUCTION] Les facteurs essentiels pour fonder une fin de non-recevoir sont, je pense, les suivants:

(1.) Une affirmation, ou une conduite y équivalant, qui a pour but d’inciter la personne à qui elle est faite à adopter une certaine ligne de conduite.

(2.) Une action ou une omission résultant de l’affirmation, en paroles ou en actes, de la part de la personne à qui l’affirmation est faite.

(3.) Un préjudice causé à cette personne en conséquence de cette action ou omission.

Appliquant cet énoncé à l’espèce présente, l’intimée fait valoir que rien ne permet de conclure que quelqu’un a incité la requérante à agir comme elle l’a fait, ou qu’à la suite d’une affirmation, celle-ci a fait ou n’a pas fait quelque chose à son détriment.

Finalement, prétendant que la doctrine d’équité dans la procédure ne s’applique pas en l’espèce, il est allégué que les deux décisions qui font jurisprudence à ce sujet, *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*<sup>11</sup> et *Martineau c. Le Comité de discipline de l’Institution de Matsqui*<sup>12</sup>, parlent d’organismes exerçant le pouvoir statutaire de rendre des «décisions», terme entendu dans le sens administratif, qui affectent les droits ou les privilèges d’une personne, et qu’en l’espèce, il ne s’agit pas d’une décision qui touche, de façon irrévocable, les droits d’une personne, comme dans l’affaire *The Queen v. Randolph et al.*<sup>13</sup>, qui traitait d’une ordonnance provisoire rendue sans audition et interdisant la livraison de courrier, mais où une audition avait été prévue avant la délivrance d’une ordonnance finale.

Bien que puisse être quelque peu spécieux le raisonnement selon lequel la décision ne touchait pas les droits de la requérante ni n’influaient définitivement sur ceux-ci, l’intimée s’appuie sur l’affaire *Shell Canada Limited* pour conclure que la «décision» de recouvrer les paiements en trop d’indemnités d’importation au moyen d’une compensation n’est pas une décision qui affecte le droit de la

<sup>10</sup> [1933] A.C. 51 (H.L.).

<sup>11</sup> [1980] 2 S.C.R. 735.

<sup>12</sup> [1980] 1 S.C.R. 602.

<sup>13</sup> [1966] S.C.R. 260.

<sup>10</sup> [1933] A.C. 51 (H.L.).

<sup>11</sup> [1980] 2 R.C.S. 735.

<sup>12</sup> [1980] 1 R.C.S. 602.

<sup>13</sup> [1966] R.C.S. 260.

by the Court. Moreover on the issue of fairness it was pointed out that the matter was under discussion between the applicant and the Board from August 1978 onward, the applicant being given ample notice of the Board's intention to recover the over-payment, and having the opportunity to meet with the Board personnel to present its arguments before the over-payment was recovered from the February 1981 compensation payment.

Here again I think this argument begs the question since it is not the lack of hearing of its contentions which applicant complains of, but rather the change in interpretation by the Board of its Regulations made long after a consistent conduct had been accepted and approved, in order to deal with the set-off deductions in a different manner, to the considerable disadvantage of applicant, as it turns out.

The first question to be considered is whether the method now adopted since 1978 of carrying back the set-off for imported oil re-exported to imports in preceding months where there are no imports calling for compensation payments in any given month, or whether alternatively the method formerly adopted from 1975 to 1978 of carrying such set-off deductions forward to oil imported in subsequent months as applicant had already done with full approval, is the proper method of dealing with the situation in view of the silence of the Regulations. As set out in paragraph 22 of the agreement upon a special case section 9(1)B in the 1975 (2) Handbook provides that there shall be excluded from compensation "Petroleum products obtained from imported petroleum which are sold or supplied for delivery outside of Canada, or delivered outside Canada." Subsection (8) reads as follows:

Commencing July 1, 1975, all deductions should be deducted from the first cargo claim for each month. Where the month's deductions exceed the net bbls. unloaded for the first claim, then the excess should be carried over to the second cargo claim for the month. Claimants may use either the first cargo loaded or the first cargo unloaded for each month, depending on their system, of deductions as previously established with ESAB. However, the cargo used (first loaded or first unloaded) should be employed consistently for all months.

requérante puisque seule la Cour peut statuer sur cette question. De plus, au sujet de l'équité, il a été souligné que la question faisait l'objet de discussions entre l'Office et la requérante à partir d'août 1978, celle-ci ayant suffisamment été avisée de l'intention de l'Office de recouvrer le paiement en trop et ayant eu l'occasion de rencontrer le personnel de l'Office pour présenter ses arguments avant le recouvrement du paiement en trop à même le paiement d'indemnité de février 1981.

Ici encore, je pense que cet argument présume la question résolue, puisque ce n'est pas du défaut d'audition de ses prétentions que la requérante se plaint, mais plutôt du fait que l'Office a donné une nouvelle interprétation de ses Règlements, et ce, longtemps après la reconnaissance et l'approbation d'une conduite uniforme, ladite interprétation ayant pour effet de régler les déductions d'une autre manière, au grand détriment, en l'occurrence, de la requérante.

La première question à examiner est de savoir si la méthode en vigueur depuis 1978 consistant dans le report de la compensation, pour le pétrole importé puis réexporté, sur les importations des mois précédents lorsqu'il n'existe pas d'importations nécessitant des paiements d'indemnité dans un mois donné, ou si, subsidiairement, la méthode autrefois adoptée, de 1975 à 1978, de reporter les déductions de compensation sur les quantités de pétrole importées des mois ultérieurs comme la requérante l'avait déjà fait avec l'entière approbation de l'Office, est la méthode appropriée pour régler la situation étant donné le silence des Règlements. Ainsi qu'il est exposé au paragraphe 22 de l'accord sur un mémoire spécial, l'article 9(1)B du manuel (2) de 1975 prévoit que sont exclus de l'indemnité «Les produits pétroliers tirés du pétrole importé qui sont vendus ou fournis pour livraison à l'extérieur du Canada, ou livrés à l'extérieur du Canada.» Le paragraphe (8) est ainsi rédigé:

(8) À compter du 1<sup>er</sup> juillet 1975, toutes les déductions doivent être défalquées de la première cargaison réclamée pour chaque mois. Lorsque les déductions du mois dépassent le nombre de barils nets déchargés pour la première demande, alors l'excédent doit être reporté sur la deuxième cargaison réclamée pour le mois. Les requérants peuvent utiliser ou bien le premier chargement ou bien le premier déchargement du mois, selon la méthode de déduction préalablement établie en consultation avec l'ORAE. Toutefois, la cargaison utilisée (premier chargement ou premier déchargement) doit être employée constamment pour tous les mois.

Since unfortunately during the month of July for the years 1975 through 1978 inclusive the volume of petroleum products exported by the applicant exceeded the volume of petroleum imported for the same month such deductions could not be made from the quantity imported for that month, from a first cargo and/or subsequent cargoes claimed in the month.

As set out in paragraph 18 of the agreement upon a special case paragraph 9(2)(a) of the Regulations reads as follows:

9. ...

(2) In determining the volume of petroleum in respect of which import compensation may be authorized there shall be deducted from the quantity of petroleum

(a) any portion thereof, and the volume of any petroleum product obtained therefrom, sold or supplied for delivery outside Canada, or delivered outside Canada;

Applicant contends that the words "thereof" and "therefrom" should not be given a narrow restrictive interpretation relating the export to any specific shipment or shipments imported on which compensation is claimed but should be based on the quantity of petroleum imported less what is subsequently used by the importer or exported from Canada. Oil imported is of course mixed with domestic oil for refining and it may be some months before some portions of the oil from any given import shipment come to be exported. There is no dispute however as to the actual figures and how the calculation was made. Applicant argues that when the Regulation was first made an applicant could not carry back excess exports against imports prior to the coming into effect of the scheme which imports were not compensated; therefore they would have to be carried forward and applied against subsequent compensable imports. This argument only might apply to the initial stage and I do not consider it to be sufficient justification for failing to give the words "thereof" and "therefrom" their usual meaning even though the identity of the oil from any specific shipment is subsequently lost after import.

Puisque, malheureusement, au cours du mois de juillet des années 1975 à 1978 inclusivement, la quantité de produits pétroliers exportée par la requérante dépassait la quantité de pétrole importée pour le même mois, de telles déductions n'ont pu être faites de la quantité importée pour ce mois, de la première cargaison et des cargaisons ultérieures réclamées dans le mois.

Ainsi qu'il est exposé au paragraphe 18 de l'accord sur un mémoire spécial, l'alinéa 9(2)(a) du Règlement est ainsi rédigé:

9. ...

(2) Dans le calcul de la quantité de pétrole qui peut donner droit à une indemnité d'importation, sont exclus

a) les quantités de pétrole et des produits pétroliers tirés de ladite quantité vendues ou fournies pour livraison à l'extérieur du Canada, ou livrées à l'extérieur du Canada;

La requérante fait valoir qu'on ne devrait pas interpréter restrictivement les expressions «*thereof*» («les quantités de pétrole») et «*therefrom*» («tirés de») pour rattacher l'exportation à une cargaison spécifique de pétrole importé ou à des cargaisons spécifiques de pétrole importé, à l'égard de laquelle ou desquelles une indemnité est réclamée, mais on devrait se fonder sur la quantité de pétrole importée moins ce qui est ultérieurement utilisé par l'importateur ou exporté du Canada. Le pétrole importé est bien entendu mélangé au pétrole intérieur pour fins de raffinage, et il peut se passer des mois avant que certaines parties d'une cargaison de pétrole importé ne viennent à être exportées. Toutefois, il n'y a pas eu de contestation quant aux chiffres réels et à la méthode de calcul. La requérante fait valoir que lorsque le Règlement a pour la première fois été pris, un requérant ne pouvait reporter les exportations excédentaires sur les importations antérieures à l'entrée en vigueur du programme, ces importations n'ayant pas fait l'objet d'une indemnisation; alors, ces excédents devaient être reportés sur des importations ultérieures susceptibles d'une indemnisation. Cet argument ne pourrait s'appliquer qu'au stade initial, et je ne considère pas qu'il y ait des raisons suffisantes de ne pas donner aux expressions «*thereof*» («les quantités de pétrole») et «*therefrom*» («tirés de») leur sens usuel, même si l'identité du pétrole tiré d'une cargaison donnée se perd par la suite après importation.

Quite aside from the conclusion reached by the literal interpretation of the Regulations it appears to me to be more logical and consistent with the intention of the compensation program. If the prices paid for imported oil did not fluctuate widely there would be no issue before the Court since it would not matter whether the set-off for subsequent export was carried forward as was done initially for four years or carried back as is now done since 1978. However it happened in the present case that carrying forward the exports in July in each of the years in question to set off against imports in subsequent months was more advantageous for applicant than carrying them back would have been. Claimants consistently made their claims based on the date when the shipments were loaded rather than unloaded and this method is not objected to by respondent. However if a set-off is to be made for oil exported it appears to me that it should be calculated on the compensation payable to applicant based on the time of loading for import which sets the rate of compensation to which it was entitled on any given cargo, and not on prices paid for oil loaded subsequently to the export by which time the price might have fallen. While the quantities to be deducted will be the same whether they are deducted from previous or subsequent importations it is evident that the date of the deduction will affect the amount of compensation to be paid in view of price variations affecting the rate of compensations and that the oil exports should therefore be identified with the oil already imported as closely as possible and if they cannot be deducted from oil imported within any given month they should be deducted from that imported in preceding months rather than in subsequent months, as the use of the words "thereof" and "therefrom" indicates.

Applicant contends that if it had known that this was the interpretation to be adopted it might have adjusted the date of its loadings for import as to ensure a cargo claim for July if this was to its advantage, or perhaps delayed its exports to subsequent months so that the set-off would be applied

Indépendamment de la conclusion tirée de l'interprétation littérale du Règlement, cela me semble plus logique et plus conforme au but du programme d'indemnisation. Si les prix payés pour le pétrole importé ne variaient pas beaucoup, il n'y aurait pas de litige devant la Cour, puisqu'il importerait peu si la compensation pour l'exportation ultérieure faisait l'objet d'un report prospectif, comme cela s'était fait au début, pendant quatre années, ou d'un report rétrospectif comme il est d'usage actuellement depuis 1978. Toutefois, en l'espèce, les exportations de juillet de chacune des années en question étaient reportées sur des importations des mois ultérieurs en vue d'une compensation, au lieu de faire l'objet d'un report rétrospectif, cette méthode étant plus avantageuse pour la requérante. Les requérants ont toujours formé leurs demandes en se fondant sur la date de chargement des cargaisons plutôt que sur la date de déchargement, et l'intimée ne conteste pas cette méthode. Toutefois, si une compensation doit être faite pour le pétrole exporté, le calcul devrait, à mon avis, être fondé sur l'indemnité payable à la requérante en fonction du moment du chargement pour l'importation, qui détermine le taux d'indemnisation auquel elle avait droit à l'égard d'une cargaison donnée, et non sur les prix payés pour le pétrole chargé ultérieurement pour exportation, puisqu'à ce moment, le prix aurait pu avoir chuté. Bien que les quantités à exclure soient les mêmes, qu'elles soient déduites des importations précédentes ou ultérieures, il est évident que la date de la déduction influera sur le montant de l'indemnité à verser du fait de variations de prix touchant le taux d'indemnisation, que la correspondance entre les exportations de pétrole et le pétrole déjà importé devrait être la plus rapprochée possible et que si ces exportations ne peuvent être déduites du pétrole importé dans un mois donné, elles devraient être déduites de celui importé dans les mois précédents plutôt que dans les mois ultérieurs, comme l'indique l'emploi des expressions «*thereof*» («les quantités de pétrole») et «*therefrom*» («tirés de»).

La requérante prétend que si elle avait su que telle était l'interprétation à adopter, elle aurait pu fixer la date de ses chargements pour importation de façon à pouvoir former une demande d'indemnité en juillet si cela l'avantageait, ou peut-être reporter ses exportations à des mois ultérieurs de

against cargo claims for imports in those months. It is trite law in income tax matters to state that the taxpayer may so adjust his affairs within the law as to attract the minimum of taxation, and the same principle might no doubt be applied to receipts of benefits under the Petroleum Products Compensation Program, but this argument rests on speculation, and as already indicated, the relative advantages of claiming set-off against subsequent imports instead of against previous imports depended on price fluctuations, so that it was not foreseeable which method would be more advantageous to applicant, so this argument cannot be used in connection with the interpretation of the Regulations which I find are now correctly interpreted.

The facts disclose that applicant has considerable justification for feeling aggrieved at the changed interpretation. On October 31, 1975 Irving Oil wrote the Energy Supplies Allocation Board enclosing three copies of Claim IRV 044 (apparently relating to July). The letter states "You will note that there is no amount due as the exports for the month exceeded our imports. We are carrying forward an export deduction of 438,178 barrels which we will apply against August liftings." There was no reply to this letter, and while in law silence does not mean assent, since there has been no meeting of the minds, the letter at least is an indication of the policy which Irving Oil Limited was going to adopt. No objection was taken to it by way of reply to the letter or in settlement of the subsequent claims made on this basis right through to 1978. It was not until 1978 that any indication was given that the Board intended to adopt a different policy. A telex on August 17, 1978 to Irving Oil from A. J. Kealey, Acting Manager of the Oil Incentive Compensation Plan stated:

Several inquiries have been received as to the handling of export deductions in cases where no claim for compensation exists for the month in which the deduction would normally be taken.

In such instances, the deduction should be taken against the last previous loading or discharge, depending on one's accepted procedure. Where a treatment other than this has been

manière à ce que la compensation soit imputée aux demandes d'indemnité pour les importations de ces mois. Il est de droit constant, en matière d'impôt sur le revenu, de dire que le contribuable peut ainsi arranger ses affaires dans le cadre de la loi afin de payer le moins d'impôt possible, et le même principe pourrait certainement s'appliquer aux avantages dont on peut bénéficier dans le cadre du programme d'indemnisation des importateurs de produits pétroliers. Toutefois, cet argument repose sur la spéculation, et comme il a été déjà indiqué, les avantages relatifs d'imputer la compensation aux importations ultérieures plutôt qu'aux importations antérieures dépendaient des fluctuations de prix, ce qui fait qu'on ne pouvait prévoir quelle méthode serait plus avantageuse pour la requérante. Cet argument ne saurait donc être invoqué pour interpréter le Règlement qui, selon moi, est maintenant interprété correctement.

Il ressort des faits que la requérante a bien des raisons de s'estimer lésée par le changement dans l'interprétation. Le 31 octobre 1975, Irving Oil a écrit à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie une lettre contenant trois exemplaires de la demande IRV 044 (se rapportant, paraît-il, au mois de juillet). La lettre dit ceci: [TRADUCTION] «Vous constaterez qu'il n'existe aucune somme due, les exportations du mois dépassant nos importations. Nous reportons la déduction d'exportation de 438 178 barils sur les levées d'août.» Cette lettre n'a pas reçu de réponse, et bien qu'en droit, le silence ne vaille pas consentement, puisqu'il n'y a pas eu d'accord, cette lettre révèle du moins la ligne de conduite que Irving Oil Limited allait adopter. Cette lettre n'a été contestée ni par une réponse à la lettre ni dans le règlement des demandes ultérieures formées sur cette base jusqu'en 1978. Ce n'est qu'en 1978 que l'Office a fait savoir qu'il avait l'intention d'adopter une politique différente. Le 17 août 1978, A. J. Kealey, directeur intérimaire du Oil Incentive Compensation Plan (Programme d'indemnisation pour l'encouragement du secteur pétrolier) a envoyé à Irving Oil un télex qui disait ceci:

[TRADUCTION] Plusieurs demandes de renseignements ont été reçues au sujet des déductions d'exportation dans les cas où il n'est pas possible de demander une indemnité pour le mois dans lequel la déduction serait normalement faite.

Dans ces cas, la déduction devrait être faite sur le dernier chargement ou déchargement antérieur, selon la procédure reconnue. Lorsqu'une procédure autre que celle mentionnée a

employed in the past without OICP approval, appropriate adjustment to relevant claims should be made.

After a number of discussions the Chairman of the Board wrote the present applicant on December 22, 1980, stating that the Auditor General in his last two reports had commented on the method of deducting oil exports used by applicant during the period between 1975 and 1978 whereby in a month in which no import loadings had occurred exports were deducted against oil loadings in the subsequent months.

Where this method was used at the time of a domestic crude price increase and corresponding compensation decrease, an advantage was conferred on your company in the form of a lower compensation repayment. It is the opinion of the Auditor General that this practice resulted in the payment of excessive compensation.

The letter adds that the Petroleum Compensation Board is compelled to make recovery and the Justice review concludes that the handling of export deductions in the manner described is not authorized by the Act and the Regulations.

Applicant contends that the Board was *functus officio* and refers to a considerable body of authority in support of this. One such case is that of *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration*<sup>14</sup> in which Chief Justice Jockett stated at page 608:

Once an appeal has been terminated by a section 11(3) decision, I am of opinion that it remains terminated until the decision terminating it is set aside; and, in the absence of express statutory authority, a tribunal cannot set aside its own decisions.

In the case of *La Cité de Jonquière v. Munger et al.*<sup>15</sup> it was held that a town council could interpret an award it had made and correct a clerical error, but not amend it, but it was not a clerical error, as the terms of the agreement the award dealt with were clear and unambiguous and plaintiff was entitled to the amount which had been awarded to him. Cartwright J. adopted the words of Montgomery J. in the Quebec Court of Appeal where he said [at page 48]:

été suivie dans le passé sans l'approbation du OICP, un rajustement approprié dans les demandes pertinentes s'impose.

Après des discussions, le président de l'Office a écrit à la requérante à l'instance le 22 décembre 1980, disant que dans ses deux derniers rapports, le vérificateur général avait commenté la méthode de déduire les exportations de pétrole employée par la requérante au cours de la période entre 1975 et 1978, méthode selon laquelle, dans un mois où aucun chargement pour importation n'avait eu lieu, les exportations étaient déduites des chargements de pétrole des mois ultérieurs.

[TRADUCTION] Lorsque cette méthode a été employée au moment d'une augmentation du prix du pétrole brut intérieur et d'une diminution de l'indemnité correspondante, votre société a reçu un avantage sous la forme d'un remboursement d'indemnité inférieur. Le vérificateur général estime que cette pratique a entraîné le versement d'une indemnité excessive.

La lettre ajoute que l'Office des indemnités pétrolières se voit dans l'obligation d'effectuer des recouvrements, et l'avis du ministère de la Justice conclut que les déductions d'exportation faites de la manière décrite ne sont autorisées ni par la Loi ni par le Règlement.

La requérante fait valoir que l'Office n'avait plus compétence, s'étant acquitté de ses fonctions et cite, à l'appui de cette prétention, une jurisprudence abondante. Il s'agit, entre autres, de l'affaire *Lugano c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*<sup>14</sup>, où le juge en chef Jockett dit ceci, à la page 608:

Une fois qu'un appel est terminé par une décision rendue en vertu de l'article 11(3), je suis d'avis qu'il le demeure tant que cette décision n'est pas annulée; et, en l'absence d'une disposition législative expresse, un tribunal ne peut annuler ses propres décisions.

Dans l'affaire *La Cité de Jonquière v. Munger et al.*<sup>15</sup>, il a été décidé qu'un conseil municipal pouvait interpréter une décision qu'il avait rendue et corriger une erreur d'écriture mais non la modifier; mais il ne s'agissait pas d'une erreur d'écriture, les termes de l'accord sur lequel portait la décision étant clairs et non équivoques, et la demanderesse avait droit à la somme qui lui avait été adjugée. Le juge Cartwright fait sienne cette remarque du juge Montgomery de la Cour d'appel du Québec [à la page 48]:

<sup>14</sup> [1977] 2 F.C. 605 (C.A.).

<sup>15</sup> [1964] S.C.R. 45.

<sup>14</sup> [1977] 2 C.F. 605 (C.A.).

<sup>15</sup> [1964] R.C.S. 45.

I am satisfied that the council had the right to interpret the award but not to amend it. This does not mean, however, that it did not have the right to correct a simple clerical error. Anybody having quasi-judicial powers must have such a right, otherwise the consequences of a simple slip in drafting an award might be disastrous.

It should be noted however that Montgomery J. refers to quasi-judicial powers and the *Shell Canada* case has held that this is not the case with the Petroleum Compensation Board.

In the case of *Grillas v. The Minister of Manpower and Immigration*<sup>16</sup> Pigeon J. states at pages 592-593:

In my view, the decision of this Court in *The City of Jonquière v. Munger*, is conclusive authority on the finality of decisions made by a board established under a statute pertaining to the exercise of an administrative jurisdiction.

In the case of *Re Lornex Mining Corporation Ltd. and Bukwa*<sup>17</sup> Justice Verchere of the British Columbia Supreme Court stated at pages 708-709:

It seems clear, in my view, that the normal rule relating to the jurisdiction of an administrative tribunal to rehear a matter already heard and decided by it is that, in the absence of some statutory power, such jurisdiction does not exist: see *R. v. Development Appeal Board, Ex p. Canadian Industries Ltd.* (1969) 9 D.L.R. (3d) 727, 71 W.W.R. 635. However, in *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration* (1971), 23 D.L.R. (3d) 1, [1972] S.C.R. 577, the Supreme Court of Canada explained the basis for that rule and after distinguishing the application of it when, as here, there was no appellate tribunal to which a person dissatisfied by the decision might resort, held that the Immigration Appeal Board, from whose order the Court found there was no appeal, had jurisdiction to reopen a hearing to permit the presentation of additional evidence. At p. 9 Martland, J. with whom Abbott, Judson and Laskin, J.J., agreed, said:

At the outset of his argument before this Court, counsel for the respondent contended that neither of these grounds was valid in that the Board was without jurisdiction to reopen the hearing having once issued its written order on October 22, 1968. After the making of that order, he submitted that the Board was *functus officio*.

And then, after making reference to the judgment of Rinfret, J., in *Paper Machinery Ltd. et al. v. Ross Engineering Corp. et al.*, [1934] 2 D.L.R. 239, [1934] S.C.R. 186, the learned Judge continued, at p. 10:

<sup>16</sup> [1972] S.C.R. 577.

<sup>17</sup> (1976), 69 D.L.R. (3d) 705 (B.C.S.C.).

[TRADUCTION] Je suis convaincu que le conseil avait le droit d'interpréter la décision et non le droit de la modifier. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il n'avait pas le droit de corriger une simple erreur d'écriture. Quiconque a des pouvoirs quasi judiciaires doit être investi d'un tel droit. Autrement, les conséquences d'une simple erreur dans la rédaction d'une décision pourraient être désastreuses.

Il convient de noter que le juge Montgomery fait état de pouvoirs quasi judiciaires et que dans l'affaire *Shell Canada*, il a été jugé que ce n'est pas le cas de l'Office des indemnités pétrolières.

Dans l'affaire *Grillas c. Le Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*<sup>16</sup>, le juge Pigeon dit ceci aux pages 592 et 593:

A mon avis, l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Cité de Jonquière c. Munger*, constitue le précédent décisif quant au caractère définitif des décisions d'une commission établie en vertu d'une loi relative à l'exercice d'une compétence administrative.

Dans l'affaire *Re Lornex Mining Corporation Ltd. and Bukwa*<sup>17</sup>, le juge Verchere de la Cour suprême de la Colombie-Britannique fait cette remarque aux pages 708 et 709:

[TRADUCTION] Il me semble clair que la règle ordinaire relative au pouvoir qu'a un tribunal administratif de reprendre l'audition d'une question qu'il a déjà entendue et tranchée est que, à défaut d'un pouvoir statutaire, un tel pouvoir n'existe pas: voir *R. v. Development Appeal Board, Ex p. Canadian Industries Ltd.* (1969), 9 D.L.R. (3d) 727, 71 W.W.R. 635. Toutefois, dans l'affaire *Grillas c. Le Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration* (1971), 23 D.L.R. (3d) 1, [1972] R.C.S. 577, la Cour suprême du Canada a expliqué le fondement de cette règle, et après avoir établi des distinctions quant à l'application de cette règle dans les cas où, comme en l'espèce, il n'existait pas d'instance d'appel à laquelle une personne non contente de la décision pourrait s'adresser, elle a jugé que la Commission d'appel de l'immigration, dont l'ordonnance ne pouvait, selon la Cour, faire l'objet d'un appel, avait compétence pour reprendre une audition afin de permettre la production d'éléments de preuve additionnels. Le juge Martland, avec qui les juges Abbott, Judson et Laskin sont d'accord, tient ces propos à la p. 9:

Au début de sa plaidoirie en cette Cour, l'avocat de l'intimé a soutenu que ni l'un ni l'autre de ces moyens n'étaient fondés du fait que la Commission n'avait aucune compétence pour reprendre l'audition après avoir rendu l'ordonnance écrite du 22 octobre 1968. Après avoir rendu cette ordonnance, la Commission était, d'après lui, *functus officio*.

Et puis, après avoir fait état du jugement rendu par le juge Rinfret dans *Paper Machinery Ltd. et al. v. Ross Engineering Corp. et al.*, [1934] 2 D.L.R. 239, [1934] R.C.S. 186, le juge Martland poursuit à la p. 10:

<sup>16</sup> [1972] R.C.S. 577.

<sup>17</sup> (1976), 69 D.L.R. (3d) 705 (C.S.C.-B.).

The same reasoning does not apply to the decisions of the Board, from which there is no appeal save on a question of law. There is no appeal by way of a rehearing.

Reference was also made to the case of *Employment and Immigration Commission of Canada v. MacDonald Tobacco Inc.*<sup>18</sup> in which Laskin C.J. stated at page 403:

It is not contested that the employer, strictly speaking, was not entitled to premium reductions for the years 1974, 1975 and 1976. The question is, however, whether the scheme of the Act, and especially of the relevant Regulations, allows an officer of the Commission or, indeed, the Review Panel or the Commission itself, to undo retroactively and *suo motu* what had been done by way of allowing premium reductions for previous years.

and again at pages 408-409:

It is not for the courts to supply a review of a decision wrongfully made in favour of an employer when the Regulations do not do so and when they could so easily be amended to that end. As it is, the fact that the officer may have erred in law in granting reductions for the years 1974, 1975 and 1976 does not mean that he exceeded or failed to exercise his jurisdiction. He was properly seized of the respective applications for those years and his errors did not make his decisions nullities.

Here again however, as respondent points out, this was a quasi-judicial decision. At page 403 it is pointed out—

On a section 28 application to the Federal Court of Appeal, that Court held that the officer, charged to determine whether or not to allow a premium reduction, exercised a quasi-judicial function and, in the absence of express power to revoke previous decisions, he had acted illegally in so doing. The case is here on this issue.

so this case can be distinguished.

Applicant refers to a number of other cases which can more properly be dealt with under the headings of “estoppel” or the “duty of fairness”.

Respondent in reply contends that since the Court is not bound by the Board’s decision, in any event, the change in it has no legal effect.

It is pointed out that most of applicant’s jurisprudence deals with quasi-judicial decisions, not purely administrative ones, whereas in the present

Le même raisonnement ne s’applique pas aux décisions de la Commission, dont il n’y a pas d’appel, sauf sur une question de droit. Il n’y a pas d’appel par voie de nouvelle audition.

Il a également été fait mention de l’affaire *Commission de l’emploi et de l’immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc.*<sup>18</sup>, où le juge en chef Laskin s’exprime en ces termes à la page 403:

Il n’est pas contesté, à proprement parler, que l’employeur n’avait pas droit aux réductions de taux de cotisation pour les années 1974, 1975 et 1976. Il s’agit cependant de savoir si l’esprit de la Loi, et en particulier du Règlement pertinent, permet à un fonctionnaire de la Commission ou, même, au comité de révision ou à la Commission elle-même d’annuler rétroactivement et de son propre chef les réductions de taux de cotisation accordées pour les années antérieures.

Il ajoute aux pages 408 et 409:

Il n’appartient pas aux tribunaux de fournir un moyen de réviser une décision erronée rendue en faveur d’un employeur lorsque le Règlement ne le fait pas et qu’il pourrait être si facilement modifié en ce sens. Ceci étant, l’erreur de droit qu’a pu commettre le fonctionnaire en accordant des réductions pour les années 1974, 1975 et 1976 ne signifie pas qu’il a outrepassé sa compétence ou qu’il ne l’a pas exercée. Il a été régulièrement saisi des demandes respectives pour ces années et ses erreurs ne rendent pas ses décisions nulles.

Là encore, selon l’intimée, il s’agit d’une décision quasi judiciaire. À la page 403, il est souligné ceci:

Sur une demande adressée à la Cour d’appel fédérale en vertu de l’art. 28, cette cour a conclu que le fonctionnaire chargé de la décision d’accorder ou de refuser une réduction de taux de cotisation exerçait une fonction quasi judiciaire et qu’en l’absence de pouvoir exprès de révoquer les décisions antérieures, il avait agi illégalement. C’est sur ce point que l’affaire nous est soumise.

Ainsi donc, on peut faire la distinction entre cette affaire et l’espèce présente.

La requérante invoque un certain nombre d’autres causes qui pourront être examinées de façon plus appropriée sous les rubriques d’«estoppel» ou d’«obligation d’équité».

L’intimée répond que puisque la Cour n’est pas liée par la décision de l’Office, en tout état de cause, la modification y apportée est sans effet juridique.

Elle fait remarquer que la plupart des causes citées par la requérante portent sur des décisions quasi judiciaires, et non sur des décisions purement

<sup>18</sup> [1981] 1 S.C.R. 401.

<sup>18</sup> [1981] 1 R.C.S. 401.



case they cannot be considered as final since it is this Court which must determine the legal issue of whether the Regulations should be so interpreted as to provide for a carry-back rather than a carry-forward of the deductions for exported oil.

Respondent argues that the doctrine of *functus officio* would only apply if the Board makes a judgment, order or award in the exercise of decision-making power and that the majority decision in the *Shell Canada Limited* case already referred to, in refusing to permit a section 28 appeal from the decision held that the decision was an administrative one rather than judicial or quasi-judicial. A close reading of this case however indicates that it does not help respondent on the issue of whether the Board could change its earlier policy. At page 377 the judgment poses the question: "Did the Board at the original payment stage have power to adjudicate or was it only performing an administrative function?" The judgment then states:

... if the Board, in the first instance, exercised a power to adjudicate the applicant's entitlement, a subsequent action by the Board whereby the amount thereof was varied, would operate to change the applicant's entitlement . . . .

It points out that the use of the word "authorizing" in connection with payment, which would be an administrative function, is ambiguous when compared with the word "determined" used in section 73 which provides that the amount "authorized" shall be "determined" by the Board in accordance with the Regulations, and therefore suggests a statutory power of adjudicating the amount of the payment.

At page 378 Chief Justice Jaccett states:

... I am of the view that the Board has a responsibility, before authorizing a payment, to satisfy itself concerning all conditions precedent to that payment and that what it is required to "determine" under the Regulations is the amount of import compensation that it can authorize to be paid and not the amount of the applicant's entitlement to import compensation. In other words, in my view, an applicant who satisfies the conditions is entitled to an amount to be determined in accordance with the Regulations and, if the matter gets before the courts in the event of a dispute as to the amount, the Court is not bound by the Board's determination.

administratives, alors qu'en l'espèce, les décisions ne sauraient être considérées comme définitives, puisque c'est à la Cour de trancher la question juridique de savoir si le Règlement devrait être interprété de manière à prévoir un report rétroactif plutôt qu'un report prospectif des déductions pour le pétrole exporté.

L'intimée prétend que la doctrine de *functus officio* ne s'appliquerait que si l'Office, dans l'exercice d'un pouvoir décisionnel, rend un jugement, une ordonnance ou une décision, et que dans la décision majoritaire rendue dans l'affaire *Shell Canada Limited* déjà mentionnée et portant rejet de l'appel fondé sur l'article 28 et formé contre la décision, il a été jugé que celle-ci était une décision administrative plutôt que judiciaire ou quasi judiciaire. Toutefois, il ressort d'une lecture attentive de cette affaire qu'elle n'est d'aucune utilité pour l'intimée sur la question de savoir si l'Office pouvait modifier sa politique antérieure. À la page 377 du jugement, se pose la question: «l'Office, à l'étape du premier paiement, avait-il le pouvoir de statuer ou exécutait-il une simple fonction administrative»? Il est dit alors ceci:

... si l'Office, dans un premier temps, a exercé un pouvoir de statuer sur le droit de la requérante, alors une action subséquente de l'Office qui modifie ce montant, aurait pour effet de modifier le droit de la requérante . . .

On souligne que l'emploi du terme «autoriser» relativement à un versement, ce qui serait une fonction administrative, est ambigu si on fait la comparaison avec le terme «fixe» employé à l'article 73 qui prévoit que l'Office «fixe», conformément au Règlement, l'indemnité dont il «autorise» le versement, ce qui suppose donc un pouvoir statutaire d'adjuger le montant du versement.

À la page 378, le juge en chef Jaccett se livre à cette analyse:

... je suis d'avis que l'Office a l'obligation, avant d'autoriser le versement, de s'assurer du respect de toutes les conditions préalables et que ce qu'il doit «fixer», en vertu des règlements, est le montant de l'indemnité d'importation dont il peut autoriser le versement, et non la valeur du droit du requérant à une indemnité d'importation. En d'autres mots, à mon avis, un requérant qui remplit les conditions a droit à l'indemnité qui doit être fixée conformément aux règlements et, si, en cas de désaccord sur le montant, l'affaire aboutit devant les tribunaux, la Cour n'est pas liée par la décision de l'Office.

Discussing the purpose of section 76 of the Act (*supra*) he concludes that the authority of the Board to reconsider cannot be implied.

At pages 379-380 he states:

In my view, the provisions in question create a legal right to compensation and define such right in detail. The general rule is that disputes as to legal rights are decided by the courts. Special tribunals are set up to adjudicate on matters that cannot be made the subject of precise legal definition or that, for some other reason, call for the exercise of a non-legal judgment. I see no reason why this legal entitlement calls for a special tribunal. Moreover, while the applicant would, if the Board has adjudicative powers, have an extra basis for maintaining its entitlement at the higher level (because there would be no authority to reduce it even if the Board's original decision awarded an amount in excess of that provided for by the Regulations), a claimant would have no remedy, if the Board has such powers, where there is a grievance based on the contention that the Board had authorized *less* than what was authorized by the Regulations.

The issue here is not applicant's entitlement to compensation but rather entitlement on the basis in which it wishes it to be calculated by carrying the set-offs forward as was done in the past. While the distinction is a delicate one it appears that the Board's decisions were based on the amount of compensation to which applicant is entitled for the periods in question, and this the Court has found to be an administrative decision rather than an adjudication.

While as applicant's counsel points out respondent can hardly place reliance at the same time on the dissenting judgment of Justice Le Dain, it must be remembered that his dissent was based on the question of whether a section 28 application could be brought to the Court of Appeal or not, and, since the majority judgment found that it should not, it was not obliged to examine the issue of what the Board should have done had it been exercising a judicial or quasi-judicial function. In finding that it was, Justice Le Dain in the passages already quoted (*supra*) finds that since the Board must determine the amount to be paid as compensation it has the power to determine that an importer has been paid an amount to which he is not entitled. This is really therefore an alternative argument on *functus officio*. What is clear is that the Trial Division in the present application has the jurisdiction to decide, as I have done, whether the set-off should have been applied retroactively

Examining le but de l'article 76 de la Loi (susmentionné), il conclut que le pouvoir de l'Office de réexaminer ne saurait être sous-entendu.

Voici ce qu'il dit aux pages 379 et 380:

<sup>a</sup> A mon avis, les dispositions en question créent un droit à être indemnisé et le définissent en détail. En règle générale, les litiges concernant des droits sont du ressort des tribunaux. Des tribunaux particuliers sont mis sur pied pour rendre des décisions dans des domaines qui échappent à une définition juridique précise ou qui, pour quelque autre raison, font appel à l'exercice d'un jugement non juridique. Je ne vois aucune raison pour laquelle le présent droit requerrait un tribunal particulier. De plus, s'il est vrai que la requérante aurait un fondement additionnel au maintien de son droit à l'indemnité supérieure si l'Office détenait des pouvoirs décisionnels, (parce que celui-ci n'aurait pas le pouvoir de la diminuer même si sa première décision accordait un montant supérieur à celui prescrit par les Règlements) un réclamant n'aurait pas de recours, dans cette hypothèse, si son grief se basait sur la prétention que l'Office aurait autorisé un montant *moindre* que celui prescrit par les Règlements.

<sup>d</sup> Le litige en l'espèce ne porte pas sur le droit de la requérante à une indemnité, mais plutôt sur le droit, selon son désir, de reporter les compensations sur des demandes d'indemnité ultérieures comme cela s'est fait dans le passé. Bien que cette distinction soit délicate, il semble que les décisions de l'Office étaient fondées sur le montant de l'indemnité à laquelle la requérante a droit pour les périodes en question, et il s'agit là, selon la Cour, d'une décision administrative plutôt que d'un jugement.

Bien que, comme le souligne l'avocat de la requérante, l'intimée ne puisse vraiment pas prétendre pouvoir s'appuyer également sur les motifs dissidents du juge Le Dain, il faut se rappeler que sa dissidence reposait sur la question de savoir si une demande fondée sur l'article 28 pouvait ou non être portée devant la Cour d'appel, et que, puisque le jugement majoritaire a conclu négativement, la Cour n'était pas tenue d'examiner la question de savoir ce que l'Office aurait dû faire s'il avait exercé une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. En concluant qu'il s'agit d'une telle fonction, le juge Le Dain, dans les passages déjà cités (*supra*) constate que puisque l'Office doit déterminer le montant à verser à titre d'indemnité, il a le droit de déterminer qu'un importateur a reçu une somme à laquelle il n'a pas droit. Il s'agit vraiment d'un argument subsidiaire quant au *functus officio*. Ce qui est clair, c'est que la Division de première instance, dans la présente demande, a le

against prior shipments or not, and that if so, whether the decision is one relating to entitlement or merely to amount of compensation which should be paid. The Court also clearly has the right by virtue of section 76 of the Act to find that the excess payments for the years 1974 to 1978 resulting from an erroneous policy applied during this period can be recovered as a debt due to Her Majesty in right of Canada and may be retained out of any subsequent compensation payable to the importer under the Act. This is precisely what respondent did.

I do not conclude that the Board was *functus officio* as a result of having made the payments, duly approved and audited, which it subsequently decided had been calculated on an erroneous basis (with which decision the Court now agrees), and as a corollary it follows that it was obliged to recover the over-payments. Section 10 of the *Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975* reads in part as follows:

10. No payment shall be made under these Regulations to an eligible importer unless he has

(a) undertaken in writing to the Board that

(ii) he will repay to the Receiver General

(A) any amount paid to the eligible importer as or on account of any import compensation to which he was not entitled or that is not authorized under these Regulations . . . .

and a similar provision is found in the *Petroleum Import Cost Compensation Regulations*' section 10 with only a slight difference in wording. The words "not entitled" are broad enough to cover the present situation and are not limited merely to a calculation of the actual amounts which should be paid.

It may well be however that, as applicant contends, the Board took unto itself judicial powers which would only vest in the Court, if the majority judgment in the *Shell Canada* case is applied, by setting off the amounts which it was entitled to claim and which applicant was obligated to repay against the subsequent valid claim of applicant IRV 215. As a result applicant was forced to bring

pouvoir de décider, comme je l'ai fait, si la compensation doit être reportée rétroactivement sur des cargaisons antérieures ou non, et dans l'affirmative, s'il s'agit d'une décision relative à un droit ou simplement au montant d'indemnité qui devrait être versé. À l'évidence, la Cour tient également de l'article 76 de la Loi le pouvoir de conclure que les paiements excédentaires pour les années 1974 à 1978 découlant d'une ligne directrice erronée appliquée pendant cette période peuvent être recouverts comme une créance de Sa Majesté du chef du Canada, et être retenus sur les indemnités d'importation qui deviennent ultérieurement dues à l'importateur en vertu de la Loi. C'est précisément ce qu'a fait l'intimée.

Je ne conclus pas que l'Office était *functus officio* après avoir effectué les versements dûment approuvés et vérifiés, à l'égard desquels l'Office a par la suite décidé qu'ils avaient été calculés sur une base erronée (la Cour est maintenant d'accord avec cette décision). Comme corollaire, il s'ensuit donc qu'il était tenu de recouvrer les paiements en trop. L'article 10 du *Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole* porte notamment ce qui suit:

10. L'importateur admissible ne reçoit de paiement en vertu du présent règlement que s'il a

a) pris par écrit, envers l'Office, l'engagement

(ii) de remettre au receveur général

(A) tout montant versé à l'importateur admissible au titre de quelque indemnité d'importation à laquelle il n'avait pas droit ou dont le versement n'est pas autorisé par le présent règlement . . .

Et on trouve une disposition semblable dans l'article 10 du *Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole* avec seulement une légère différence dans la rédaction. L'expression «n'avait pas droit» est assez large pour couvrir la présente situation et ne se limite pas simplement à un calcul des sommes réelles qui devraient être payées.

Il se peut toutefois que, comme le prétend la requérante, l'Office se soit arrogé des pouvoirs judiciaires dont seule la Cour serait investie, si le jugement majoritaire dans l'affaire *Shell Canada* s'applique, en déduisant, pour opérer compensation, les sommes qu'il avait le droit de réclamer, et que la requérante était tenue de rembourser, à même sa demande ultérieure valide IRV 215. Par

the present proceedings to reclaim amounts which it claims, though unsuccessfully, were illegally set off against the amount due under that claim, whereas the more appropriate procedure, according to applicant, would have been to pay the said claim in full and then initiate proceedings against applicant in this Court in order to recover the amount of the over-payment.

While this argument may have some merit from a strictly legal point of view it does not commend itself to me when the practical consequences are considered. The issue between the parties is not so evenly balanced that the decision is in any way dependent on questions of burden of proof. An issue of costs might perhaps arise although it would appear to make little difference whether applicant loses as a result of dismissal of its present originating notice of motion or whether instead it has to repay the amounts over-paid by judgment awarded against it as defendant in proceedings brought against it. If the present application were maintained on a clearly procedural ground, even though it has been found that applicant is not entitled to retain the amounts of the over-payments, on the ground that respondent should have brought proceedings to recover them, rather than by way of set-off against another claim, such decision would undoubtedly lead to proceedings immediately being instituted by respondent to recover the said amounts. Such a duplication of litigation is neither useful nor desirable and will not be countenanced by the Court.

In addition to raising the argument that the Board was *functus officio* after agreeing to permit the carry-forward from 1974 to 1978 as it undoubtedly did and could not then change this interpretation, applicant also raises the issue of estoppel with respect to any reclaim of the over-payments resulting from the new interpretation. It has accepted the new interpretation and acted thereon since 1978 but opposes the claim for repayment. To some extent jurisprudence has tied in the doctrine of estoppel with the duty to act fairly which has now been consecrated even for purely administrative tribunals as a result of the *Nicholson* [v. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1

conséquent, la requérante a été forcée d'intenter les présentes procédures pour réclamer, quoique sans succès, les montants qui, selon elle, avaient illégalement été déduits de la somme due en vertu de cette demande, alors que, selon la requérante, la procédure appropriée aurait été de payer la totalité de la somme demandée et de saisir ensuite cette Cour d'une action, contre la requérante, en recouvrement du montant du paiement en trop.

Bien que cet argument puisse avoir une certaine valeur, du point de vue strictement juridique, je ne m'y range pas étant donné les conséquences pratiques. L'équilibre entre les arguments des deux parties n'est pas à ce point parfait que la décision dépende dans quelque mesure que ce soit de questions de fardeau de la preuve. La question des frais pourrait se poser, bien qu'il semble importer peu que la requérante n'ait pas gain de cause par suite du rejet de son avis introductif de requête, ou que, au lieu de cela, elle doive rembourser les sommes payées en trop par suite d'un jugement pris contre elle en sa qualité de défenderesse dans une action intentée contre elle. Si la présente demande était confirmée pour des raisons strictement procédurales, même s'il a été conclu que la requérante n'est pas en droit de retenir les montants des paiements en trop, au motif que l'intimée aurait dû intenter des actions en recouvrement de ces montants, plutôt qu'au moyen d'une compensation imputée à une autre demande, une telle décision serait inégalement suivie d'une action en recouvrement desdites sommes intentée par l'intimée. Une telle duplication des procédures n'est ni utile ni souhaitable, et la Cour ne l'approuvera pas.

En plus de l'argument selon lequel l'Office était *functus officio* après avoir autorisé le report prospectif de 1974 à 1978, comme il l'a indubitablement fait, et ne pouvait alors modifier son interprétation, la requérante soulève également la question d'*estoppel* relativement à toute demande de remboursement des paiements en trop découlant de la nouvelle interprétation. Elle a accepté la nouvelle interprétation et y a donné suite depuis 1978, mais elle conteste la demande de remboursement. Dans une certaine mesure, la jurisprudence a relié la doctrine d'*estoppel* à l'obligation d'agir équitablement qui est maintenant consacrée, même pour les tribunaux purement administratifs, par suite des affaires *Nicholson* [c. *Haldimand-Nor-*

S.C.R. 311] and *Martineau* cases. Several comparatively recent decisions in England by Lord Denning and others have dealt with this question. In the case of *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*<sup>19</sup> a tax case in which the Price Commission had repeatedly acknowledged that additional payments were a part of costs or expenses of the company, before subsequently deciding to treat them differently, Lord Denning pointed out at page 185 that the levy retained the same character both before the change of interpretation and afterwards and that he could see no justification for treating the matter differently afterwards than before. At page 185 he states:

It is, in my opinion, the duty of the Price Commission to act with fairness and consistency in their dealings with manufacturers and traders. Allowing that it is primarily for them to interpret and apply the code, nevertheless if they regularly interpret the words of the code in a particular sense—or regularly apply the code in a particular way—they should continue to interpret it and apply it in the same way thereafter unless there is good cause for departing from it. At any rate they should not depart from it in any case where they have, by their conduct, led the manufacturer or trader to believe that he can safely act on that interpretation of the code or on that method of applying it, and he does so act on it. It is not permissible for them to depart from their previous interpretation and application where it would not be fair or just to do so. It has been often said, I know, that a public body, which is entrusted by Parliament with the exercise of powers for the public good, cannot fetter itself in the exercise of them. It cannot be estopped from doing its public duty. But that is subject to the qualification that it must not misuse its powers; and it is a misuse of power for it to act unfairly or unjustly towards a private citizen when there is no overriding public interest to warrant it.

It should be noted however that it is stated “Allowing that it is primarily for them to interpret and apply the code” whereas in the present matter the *Shell Canada* case has reached a different conclusion. In the same case Scarman L.J. in dealing with the duty to act fairly states at page 192:

The Commission has acted inconsistently and unfairly; and on this ground, were it necessary I would think *H.T.V.* are also entitled to declaratory relief.

<sup>19</sup> [1976] I.C.R. 170 (Eng. C.A.).

*folk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311] et *Martineau*. Plusieurs décisions anglaises relativement récentes rendues par lord Denning et d'autres ont traité de cette question. Dans l'affaire *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*<sup>19</sup>, une affaire d'impôt où la Commission des prix avait d'abord, à plusieurs reprises, reconnu que des paiements supplémentaires faisaient partie des frais ou des dépenses de la société, pour ensuite décider de les qualifier différemment, lord Denning souligne à la page 185 que la cotisation conservait le même caractère tant avant qu'après la modification de l'interprétation, et qu'il ne voit aucune raison de ne pas traiter la question de façon constante. À la page 185, il dit ceci:

[TRADUCTION] À mon avis, il incombe à la Commission des prix d'agir avec équité et uniformité dans ses rapports avec les fabricants et les commerçants. Bien qu'il faille admettre qu'il lui appartient principalement d'interpréter et d'appliquer le code, néanmoins, si elle interprète régulièrement le texte du code dans un sens donné—ou si elle l'applique régulièrement d'une façon spécifique—, elle devrait continuer à le faire de la même façon par la suite, à moins qu'il n'existe de bons motifs pour y déroger. Du reste, elle ne devrait pas s'en écarter dans les cas où, par sa conduite, elle a amené le fabricant ou le commerçant à croire qu'il pouvait, en toute sécurité, agir en conformité avec cette interprétation du code ou avec cette méthode d'application, et où il a effectivement agi en conséquence. Il ne lui est pas permis de s'écarter de son interprétation et de son application antérieures lorsqu'il ne serait pas équitable ou juste de le faire. On a souvent dit, je le sais, qu'un organisme public, auquel le Parlement a confié l'exercice de pouvoirs dans l'intérêt public, ne peut s'imposer des limites dans l'exercice de ces pouvoirs. Aucune fin de non-recevoir ne saurait l'empêcher de s'acquitter de son devoir public, avec cette réserve, toutefois, qu'il ne doit pas abuser de ses pouvoirs. Et c'est un abus de pouvoir pour lui que d'agir inéquitablement ou injustement envers un citoyen lorsque l'intérêt public ne le justifie pas.

Il convient de noter toutefois qu'il est dit: «Bien qu'il faille admettre qu'il lui appartient principalement d'interpréter et d'appliquer le code», alors que pour ce qui nous concerne, l'affaire *Shell Canada* a tiré une conclusion différente. Dans la même affaire, le lord juge Scarman, en traitant de l'obligation d'agir équitablement, fait cette remarque à la page 192:

[TRADUCTION] La Commission a agi d'une façon non uniforme et injuste et, par ce motif, si cela était nécessaire, j'estime que *H.T.V.* a également droit à un redressement par voie de jugement déclaratoire.

<sup>19</sup> [1976] I.C.R. 170 (C.A. Angl.).

In the case of *Robertson v. Minister of Pensions*<sup>20</sup> a war veteran relied on the assurance that his disability was attributable to military service and did not seek a separate medical opinion. Subsequently the Minister of Pensions decided that his disability was not attributable to military service. At page 232 Lord Denning states:

In my opinion if a government department in its dealings with a subject takes it upon itself to assume authority upon a matter with which he is concerned, he is entitled to rely upon it having the authority which it assumes. He does not know, and cannot be expected to know, the limits of its authority. The department itself is clearly bound, and as it is but an agent for the Crown, it binds the Crown also; and as the Crown is bound, so are the other departments, for they also are but agents of the Crown. The War Office letter therefore binds the Crown, and, through the Crown, it binds the Minister of Pensions. The function of the Minister of Pensions is to administer the Royal Warrant issued by the Crown, and he must so administer it as to honour all assurances given by or on behalf of the Crown.

The facts in that case are substantially different however in that it really dealt with the defence of executive necessity.

In the case of *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*<sup>21</sup> at page 707 Lord Denning again discusses the question of estoppel. He states:

The Attorney-General concedes that estoppel could in suitable circumstances be raised against the Crown: but he contends this was not a case for it. The law on this subject has developed a good deal lately. The underlying principle is that the Crown cannot be estopped from exercising its powers, whether given in a statute or by common law, when it is doing so in the proper exercise of its duty to act for the public good, even though this may work some injustice or unfairness to a private individual: see *Maritime Electric Co. Ltd. v. General Dairies Ltd.* [1937] A.C. 610, where the Privy Council, unfortunately, I think, reversed the Supreme Court of Canada [1935] S.C.R. 519. It can, however, be estopped when it is not properly exercising its powers, but is misusing them; and it does misuse them if it exercises them in circumstances which work injustice or unfairness to the individual without any countervailing benefit for the public: see *Robertson v. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227; *Reg. v. Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association* [1972] 2 Q.B. 299 and *H.T.V. Ltd. v. Price Commission* [1976] I.C.R. 170, 185-186.

In the present case, if the Secretary of State did have a prerogative to withdraw the designation, and properly exercised

<sup>20</sup> [1949] 1 K.B. 227 (Eng. C.A.).

<sup>21</sup> [1977] 1 Q.B. 643 (Eng. C.A.).

Dans l'affaire *Robertson v. Minister of Pensions*<sup>20</sup>, un ancien combattant s'est appuyé sur le fait qu'on l'avait assuré que son invalidité était imputable au service militaire, et il n'a pas obtenu d'expertise médicale indépendante. Plus tard, le ministre des Pensions a décidé que son invalidité n'était pas imputable au service militaire. À la page 232, lord Denning s'exprime en ces termes:

[TRADUCTION] À mon sens, si, dans ses rapports avec un particulier, un ministère assume de lui-même compétence relativement à une affaire concernant ledit particulier, ce dernier est en droit de penser que ce ministère a bien la compétence qu'il a assumée. Il ne connaît pas les limites de cette compétence et on ne peut pas lui demander de la connaître. Le ministère lui-même s'est manifestement engagé, n'étant rien d'autre qu'un agent de la Couronne, il a aussi engagé la responsabilité de cette dernière. Si la Couronne est liée, les autres ministères le sont également car eux aussi ne sont que des agents de la Couronne. La lettre envoyée par le *War Office* engage donc la Couronne et, par son intermédiaire, le ministre des Pensions. Le ministre des Pensions a pour fonction d'exécuter le mandat du Souverain et, dans l'exercice de cette fonction, il est tenu d'honorer toutes les assurances données par la Couronne ou en son nom.

Toutefois, les faits dans cette affaire sont considérablement différents, parce qu'il s'agissait de la défense d'une nécessité administrative.

Dans l'affaire *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*<sup>21</sup>, à la page 707 lord Denning aborde de nouveau la question d'estoppel. Il dit ceci:

[TRADUCTION] Le procureur général reconnaît que dans des circonstances pertinentes, on pourrait opposer l'estoppel à la Couronne; mais il prétend qu'on ne peut le faire dans le présent cas. Depuis peu, le droit à ce sujet s'est développé considérablement. Le principe de base est que l'estoppel ne peut empêcher la Couronne d'exercer ses pouvoirs, que ces pouvoirs découlent d'une loi ou de la *common law*, quand elle le fait dans le cadre de son obligation d'agir pour le bien public, même si cela peut occasionner une injustice ou une iniquité à un particulier: voir *Maritime Electric Co. Ltd. v. General Dairies Ltd.* [1937] A.C. 610, où le Conseil privé, malheureusement à mon avis, a infirmé l'arrêt de la Cour suprême du Canada, [1935] R.C.S. 519. L'estoppel peut toutefois l'empêcher de le faire lorsqu'elle n'exerce pas, de façon appropriée, ses pouvoirs, mais qu'elle en abuse; et elle en abuse vraiment si elle les exerce dans des circonstances qui occasionnent une injustice à un particulier sans que le public en bénéficie: voir *Robertson v. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227; *Reg. v. Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association* [1972] 2 Q.B. 299 et *H.T.V. Ltd. v. Price Commission* [1976] I.C.R. 170, 185 et 186.

En l'espèce, si le Secrétaire d'État avait vraiment un pouvoir discrétionnaire lui permettant de retirer la désignation, et l'a

<sup>20</sup> [1949] 1 K.B. 227 (C.A. Angl.).

<sup>21</sup> [1977] 1 Q.B. 643 (C.A. Angl.).

the prerogative, then there would be no case for estoppel. He would be exercising the prerogative for the public good and would be entitled to do it, even though it did work injustice to some individuals. I would not, therefore, put the case upon estoppel.

Here again the facts are quite different. As I have now concluded that the current interpretation of carrying the oil export deductions back to earlier imports is the correct one it is certainly in the public interest to correct an interpretation which resulted in an over-payment of over \$3,700,000 so I do not believe that estoppel can be applied.

Applicant referred however to the Canadian case of *The Becker Milk Company Limited v. Minister of Revenue*<sup>22</sup> which dealt with a change by the Minister of the formula used in calculating the amount of sales tax, resulting in higher payment which was applied. At pages 759-760 Estey C.J. [as he then was] states:

As has been stated, the self-assessment procedure was the subject of a meeting of the minds of the audit staff of the Comptroller and Beckers and its auditors from the early application of the Act and certainly well before the advent of the first assessment period. Returns and remittances by Beckers were, therefore, made throughout the first assessment period on this basis and without any apparent reaction by the respondent. After the respondent's audit staff proposed in late 1967 and early 1968, some adjustments to the ratios of tax exempt sales, the appellant modified the self-assessment procedure and applied the modified procedure throughout the second assessment period. Again, the Beckers' returns and remittances throughout the second period were on the basis of the arrangements reached with respect to self-assessment formulas arising out of the first assessment period and no critical response was received from the respondent until after the close of the second assessment period. Factually, the evidence reveals the constituents necessary for the application of the doctrine of estoppel.

Reference was made in it to the *Robertson v. Minister of Pensions* case (*supra*).

In the case of *Harel v. The Deputy Minister of Revenue of the Province of Quebec*.<sup>23</sup> At page 858 Justice de Grandpré states:

<sup>22</sup> [1978] CTC 744 (Ont. H.C.).

<sup>23</sup> [1978] 1 S.C.R. 851.

exercé de façon appropriée, il ne serait aucunement question d'estoppel. Il exercerait le pouvoir discrétionnaire pour le bien public et serait en droit de le faire même si cela causait une injustice à quelques particuliers. J'estime donc que l'estoppel ne s'applique pas.

a

Encore une fois, les faits sont tout à fait différents. Étant donné ma conclusion que l'interprétation actuelle de reporter les déductions d'exportation du pétrole sur les importations antérieures est celle qui doit être retenue, il est certainement dans l'intérêt public de corriger une interprétation qui a entraîné un paiement en trop de plus de 3 700 000 \$. Je ne crois pas que l'estoppel puisse s'appliquer.

b

c

La requérante a toutefois invoqué l'affaire canadienne *The Becker Milk Company Limited v. Minister of Revenue*<sup>22</sup> qui portait sur une modification apportée par le Ministre à la formule employée pour le calcul du montant de la taxe de vente, ce qui entraînait des versements plus élevés. Aux pages 759 et 760, le juge en chef Estey [tel était alors son titre] s'exprime en ces termes:

[TRADUCTION] Comme il a été exposé plus haut, la procédure d'autocotisation a fait l'objet d'un accord entre le personnel de vérification du contrôleur général des finances et Beckers et ses vérificateurs dès les premiers temps de l'application de la Loi et certainement bien avant l'arrivée de la première période de cotisation. Des déclarations d'impôt et des versements ont donc été effectués sur cette base par Beckers pendant la première période de cotisation et ce, sans aucune réaction apparente de la part de l'intimé. Après que le personnel de vérification de l'intimé eut proposé, vers la fin de 1967 et au début de 1968, certains rajustements des taux de ventes exemptes d'impôt, l'appelante a modifié la procédure d'autocotisation et a appliqué, pendant la seconde période de cotisation, la procédure modifiée. De nouveau, les déclarations d'impôt et les versements de Beckers pendant la seconde période ont été effectués sur la base de l'entente intervenue relativement aux formules d'autocotisation découlant de la première période de cotisation, et aucune critique n'a été formulée par l'intimé sauf après la fin de la seconde période de cotisation. Sur le plan des faits, la preuve révèle les éléments nécessaires à l'application de la doctrine d'estoppel.

e

f

g

h

Il y a été fait mention de l'affaire *Robertson v. Minister of Pensions* (précitée).

i

Dans l'affaire *Harel c. Le sous-ministre du Revenu de la province de Québec*<sup>23</sup>, le juge de Grandpré dit ceci à la page 858:

<sup>22</sup> [1978] CTC 744 (H.C. Ont.).

<sup>23</sup> [1978] 1 R.C.S. 851.

If I had the slightest doubt on this subject, I would nevertheless conclude in favour of appellant on the basis of respondent's administrative policy. Clearly, this policy could not be taken into consideration if it were contrary to the provisions of the Act. In the case at bar, however, taking into account the historical development that I will review rapidly, this administrative practice may validly be referred to since the best that can be said from respondent's point of view is that the legislation is ambiguous.

At page 859, however, he states:

Once again, I am not saying that the administrative interpretation could contradict a clear legislative text; but in a situation such as I have just outlined, this interpretation has real weight and, in case of doubt about the meaning of the legislation, becomes an important factor.

It too can be distinguished from the facts since in the present case there is little doubt as to the correct interpretation of the Regulations in question, even though they were wrongly applied for a period of time by the Board.

In yet another tax case that of *Deputy Minister of Revenue of Quebec v. Ciba-Geigy Canada Ltd.*, judgment dated August 24, 1981, Appeal Court, Montreal, No. 500-09-001153-766, Judge Bisson in rendering reasons for the judgment of the Quebec Court of Appeal refers to the *Harel* case specifically, and to the two passages which are cited and concludes [at pages 8-9]:

[TRANSLATION] In the presence of the always increasing power of administrative organizations of governments it is important for a citizen to know he can rely on the permanence of agreements which has been suggested to him by the administration in the course of application of law until it can be foreseen that they are to be terminated.

Respondent refers to the House of Lords case of *Maritime Electric Company Limited v. General Dairies, Limited*.<sup>24</sup> The headnote reads in part:

*Held*, that the appellants were not estopped from recovering the sum claimed. The duty imposed by the Public Utilities Act on the appellants to charge, and on the respondents to pay, at scheduled rates, for all the electric current supplied by the one and used by the other could not be defeated or avoided by a mere mistake in the computation of accounts. The relevant sections of the Act were enacted for the benefit of a section of the public, and in such a case where the statute imposed a duty of a positive kind it was not open to the respondents to set up an estoppel to prevent it.

<sup>24</sup> [1937] A.C. 610 (P.C.).

Si j'avais le moindre doute à ce sujet, je conclurais quand même en faveur de l'appelant en m'appuyant sur la politique administrative de l'intimé. Évidemment, cette politique administrative ne saurait être prise en considération si elle allait à l'encontre du texte de la Loi. En l'espèce, toutefois, compte tenu de l'évolution historique que je veux rappeler rapidement, cette démarche administrative peut valablement être utilisée vu qu'au mieux pour l'intimé, le texte est ambigu.

Il ajoute toutefois à la page 859:

Encore une fois, je n'affirme pas que l'interprétation administrative puisse aller à l'encontre d'un texte législatif clair mais dans une situation comme celle que je viens d'esquisser, cette interprétation a une valeur certaine et, en cas de doute sur le sens de la législation, devient un facteur important.

Cette affaire diffère aussi de l'espèce présente quant aux faits puisque dans celle-ci, il existe peu de doute sur la bonne interprétation du Règlement en question, même si l'Office l'a mal appliqué pendant un certain temps.

Dans une autre affaire fiscale, l'arrêt *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Ciba-Geigy Canada Ltd.*, décision rendue à Montréal le 24 août 1981 par la Cour d'appel, n° du greffe 500-09-001153-766, le juge Bisson, qui prononçait les motifs de jugement de la Cour d'appel du Québec, examine particulièrement l'affaire *Harel* et les deux passages cités, et conclut [aux pages 8 et 9]:

En présence de la force toujours grandissante des appareils administratifs des gouvernements, il est important pour le citoyen de savoir qu'il peut se fier sur la permanence des ententes qui lui sont proposées par l'administration dans le cadre de l'application d'une loi et ce jusqu'à ce qu'on prévienne qu'on y met fin.

L'intimée cite l'affaire *Maritime Electric Company Limited v. General Dairies, Limited*<sup>24</sup> rendue par la Chambre des lords. Le sommaire porte notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] *Arrêt*: l'estoppel n'empêchait pas les appelantes de recouvrer la somme réclamée. L'obligation, imposée par la Public Utilities Act, qu'ont les appelantes de facturer, et les intimées de payer, aux taux fixés, le courant électrique fourni par l'une et employé par l'autre ne saurait être mise en échec ni être évitée par une simple erreur dans le calcul des comptes. Les articles applicables de la Loi ont été promulgués dans l'intérêt d'une partie du public, et, en pareil cas, lorsque la loi a imposé une obligation précise de faire, il n'était pas loisible aux intimées de créer une situation d'estoppel pour y faire échec.

<sup>24</sup> [1937] A.C. 610 (P.C.).



Reference has already been made (*supra*) to the Canadian case of *Stickel v. Minister of National Revenue* holding that an Information Bulletin published by the Minister which had mis-stated the effect of Article VIII A of the Canada-U.S. Reciprocal Tax Convention did not bind the Minister. It relied in part on the case of *Minister of National Revenue v. Inland Industries Limited*.<sup>25</sup>

Finally dealing with the question of fairness, it cannot be concluded from the mere fact that applicant by the new interpretation is now found to be entitled to less compensation for the years 1974 to 1978 than under the former interpretation, that it has not been dealt with fairly. It is not unfair to apply a law or regulation properly nor to correct an erroneous interpretation which was made in the past, and, except for the hypothetical argument by applicant that it might have acted differently had it known the law was going to be interpreted in this manner, there is nothing to indicate that it was induced to the use of the carrying-forward method. It itself suggested that this method be adopted, and respondent merely permitted applicant to proceed in this way some years before reaching the conclusion that this was erroneous. There is nothing in the agreed statement of facts to indicate that other oil companies have been treated differently from applicant in the application of the carry-back policy. The situation is quite different from the *Becker Milk, Ciba-Geigy Canada*, and other tax cases. Applicant contends that the whole purpose of the subsidy program is to benefit consumers by reducing the price which would otherwise have to be charged in Eastern Canada for petroleum products derived from imported oil, and suggests that the oil companies merely act as pipelines and pass these benefits through to the consumer, and if it now has to pay back over \$3,700,000 benefits which have been passed on to the consumer it is the consumers who will ultimately suffer. I am not impressed by this argument. Oil pricing being what it is, it is impossible to determine accurately to what extent these oil subsidies were passed on. To put it quite simply applicant is now merely being asked to repay by way of compensation against its subsidy claim IRV 215 money which it would not have received

<sup>25</sup> [1974] S.C.R. 514.

Il a également été fait état (*supra*) de l'affaire canadienne *Stickel c. Le ministre du Revenu national*, où il a été jugé qu'un bulletin d'information publié par le Ministre, qui exposait de façon erronée l'effet de l'article VIII A de la Convention relative à l'impôt entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, ne liait pas le Ministre. Cette affaire s'est fondée en partie sur l'affaire *Le Ministre du Revenu National c. Inland Industries Limited*.<sup>25</sup>

Finalement, pour ce qui concerne la question d'équité, on ne saurait conclure à une injustice à l'égard de la requérante du seul fait que la nouvelle interprétation lui donne droit, pour les années 1974 à 1978, à une indemnité inférieure à celle accordée par l'ancienne interprétation. Il n'est pas injuste d'appliquer correctement une loi ou un règlement, ni de corriger une interprétation erronée, et, hormis l'hypothèse avancée par la requérante selon laquelle elle aurait adopté une attitude différente si elle avait su que la loi allait être interprétée de cette manière, rien n'indique qu'elle ait été amenée à employer la méthode de report prospectif. C'est elle-même qui propose l'adoption de cette méthode, et l'intimée lui a simplement permis de procéder de cette façon pendant quelques années avant de conclure que c'était une erreur. Rien dans l'exposé conjoint des faits ne permet de conclure que d'autres sociétés pétrolières ont reçu un traitement différent de celui réservé à la requérante dans l'application de la procédure de report rétrospectif. La situation est très différente de celle des affaires *Becker Milk, Ciba-Geigy Canada* et d'autres affaires fiscales. La requérante fait valoir que le programme des subventions vise expressément à faire bénéficier les consommateurs de la réduction du prix qui devrait, sans cela, être imposé dans l'est du Canada pour les produits pétroliers tirés du pétrole importé; que, selon elle, les sociétés pétrolières n'agissent qu'à titre d'intermédiaires qui font passer ces avantages aux consommateurs, et que si elle doit maintenant restituer plus de 3 700 000 \$ représentant les avantages qui ont été transmis aux consommateurs, ce sont ces derniers qui en souffriront ultimement. Cet argument ne m'impressionne pas. La fixation des prix du pétrole étant ce qu'elle est, il est impossible de déterminer avec précision jusqu'à quel point des subventions pétrolières ont été

<sup>25</sup> [1974] R.C.S. 514.

in the first place had an erroneous policy not been adopted. If it has suffered loss by now having to repay sums which it has already passed on to consumers by lower prices during the years in question, the reduction of the IRV 215 claim will merely mean that it has less subsidies to pass on now. Before concluding reference should be made to the case of *Irving Oil Limited v. The Queen*<sup>26</sup> which, although it dealt with an entirely different issue, namely whether the quantities of petroleum imported before March 12, 1975 and used as fuel in ships not registered in Canada engaged in the coastal trade of Canada should have been included in the quantity of petroleum in respect of which compensation was payable to plaintiff, nevertheless, in dismissing plaintiff's action permitted the Energy Supplies Allocation Board as a result of the alleged over-payment to withhold the amount of over \$2,000,000 on later applications by the plaintiff for import compensation to which it was entitled. That is exactly the situation in the present case. At pages 207-208 Cattanach J. states:

Because the decision that the amount of \$2,005,073 which was paid to the plaintiff was not properly payable in respect of petroleum sold or supplied for use as fuel in ships not registered in Canada under all legislation in effect prior to March 11, 1975 wherein no exception was made for ships authorized by law to engage in the coasting trade in Canada, and that therefore the amount was paid in error and was properly recoverable by the Board, was a decision of a Federal Board, I invited the representations of counsel as to whether the matter was not the proper subject of an application to the Appeal Division to review or set aside the decision of the Board in accordance with section 28 of the *Federal Court Act* and if that should be the proper course then the Trial Division would be without jurisdiction to entertain the matter.

After hearing those representations I concluded that the decision of the Board was an administrative one not made on a quasi-judicial basis and so not within section 28 (*supra*).

No issue appears to have been raised in that case that the Board instead of deducting amounts of over-payments as a result of erroneous interpretation of law from future compensation claims should have paid these claims in full and the defendant should then have sued the plaintiff for

transmises au consommateur. Pour exprimer cela très simplement, on demande maintenant à la requérante de rembourser, au moyen d'une compensation imputée à sa demande de subvention IRV 215, l'argent qu'elle n'aurait pas reçu en premier lieu si une politique erronée n'avait pas été adoptée. Si elle subit une perte du fait qu'elle doit restituer les sommes dont elle a déjà fait bénéficier les consommateurs en imposant des prix plus bas pendant les années en question, la réduction de la demande IRV 215 signifiera simplement qu'elle aura moins de subventions à transmettre. Avant de conclure, il convient de citer l'affaire *Irving Oil Limited c. La Reine*<sup>26</sup> où, bien qu'elle traite d'une question entièrement différente, savoir si les quantités de pétrole importées avant le 12 mars 1975 et fournies comme carburant à des navires non immatriculés au Canada et s'y livrant au cabotage auraient dû donner lieu à une indemnité payable à la demanderesse, on a, néamoins, en rejetant l'action de celle-ci, autorisé l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie à retenir, par suite du trop-payé, la somme de plus de 2 000 000 \$ sur les demandes subséquentes, présentées par la demanderesse, d'indemnités d'importation auxquelles elle avait droit. C'est exactement la situation de l'espèce présente. Aux pages 207 et 208, le juge Cattanach dit ceci:

C'est un organisme fédéral qui a statué que les \$2,005,073 payés à la demanderesse pour le pétrole vendu ou fourni comme carburant à des navires non immatriculés au Canada avaient été payés à tort, car la législation en vigueur antérieurement au 11 mars 1975 ne faisait aucune exception pour les navires autorisés par la loi à faire du cabotage au Canada, d'où il s'ensuivait que les sommes payées l'avaient été par erreur et pouvaient être recouvrées par l'Office. C'est pourquoi j'ai invité les avocats à me dire si, à leur avis, l'espèce pourrait faire l'objet d'une demande, devant la Division d'appel, en examen et annulation de la décision de l'Office, conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, car en ce cas, la Division de première instance n'a pas compétence.

Après avoir entendu leurs observations, j'ai conclu que la décision de l'Office était purement administrative et non quasi judiciaire et donc que l'article 28 précité ne s'appliquait pas.

Dans cette affaire, il semble qu'on n'ait pas soulevé la question de savoir si l'Office, au lieu de déduire les montants payés en trop, par suite d'une interprétation erronée de la loi, des demandes d'indemnité subséquentes, aurait dû verser la totalité des sommes réclamées, et si la défenderesse aurait

<sup>26</sup> [1979] 2 F.C. 200 (T.D.).

<sup>26</sup> [1979] 2 C.F. 200 (1<sup>re</sup> inst.).

recovery of these amounts, which is the suggestion applicant made today and I have dealt with. The case is markedly similar however to the *Shell Canada Limited* case in deciding that the Board's decisions are of an administrative nature only.

In conclusion therefore I find that Her Majesty the Queen is legally entitled to set off the sum of \$3,700,928 or any lesser amount against the total sums payable to Irving Oil Limited under application IRV 215. Applicant's action will therefore be dismissed without costs as agreed to in the agreement upon a special case. I may add that even if there had been no such agreement with respect to costs I would not have awarded costs to respondent in any event since, although I have sustained respondent's contentions, the controversy arose out of erroneous policies adopted over a considerable period of time by respondent in accepting applicant's method of calculating its compensation claims by carrying forward the export deductions to future months when there were no imports from which they could be deducted in July for the years in question instead of carrying them back to the preceding months as should have been done. Moreover there was some doubt as to whether compensating the over-payments against a future claim was appropriate rather than the institution of proceedings in this Court by respondent for the recovery of the over-payments to obtain a determination of the legal issue of the correct interpretation of the Regulations, even though the end result would be the same.

Applicant therefore had some justification for bringing the present proceedings and should not be penalized with respect to costs.

dû alors intenter contre la demanderesse une action en recouvrement de ces montants, proposition que fait aujourd'hui la requérante et sur laquelle j'ai statué. Toutefois, cette affaire est manifestement très semblable à l'affaire *Shell Canada Limited* en ce qu'il y a été décidé que les décisions de l'Office étaient uniquement administratives.

Je conclus donc que Sa Majesté la Reine a, sur le plan légal, le droit de retenir la somme de 3 700 928 \$ ou toute autre somme moindre sur les sommes totales payables à Irving Oil Limited en vertu de la demande IRV 215. L'action de la requérante sera donc rejetée sans dépens comme il a été convenu dans l'accord sur un mémoire spécial. Je peux même ajouter que même en l'absence d'un tel accord sur les dépens, je n'aurais pas, en tout état de cause, adjugé les dépens à l'intimée puisque, bien que j'aie fait droit aux prétentions de celle-ci, la controverse est due à des politiques erronées adoptées pendant une assez longue période de temps par l'intimée et qui consistaient à accepter la méthode, suivie par la requérante, de calculer ses demandes d'indemnité en reportant les déductions d'exportation sur les mois futurs lorsqu'il n'existait pas d'importations dont les déductions pouvaient être faites en juillet, pour les années en question, au lieu de les reporter sur les mois précédents comme on aurait dû le faire. De plus, on ne savait pas très bien s'il était approprié d'imputer les paiements en trop à une demande future ou s'il fallait plutôt que l'intimée intente devant cette Cour une action en recouvrement de ces paiements en trop pour faire trancher la question de droit relative à la bonne interprétation du Règlement, lors même qu'en fin de compte, le résultat serait le même.

La requérante avait donc des raisons valables pour intenter les présentes procédures, et elle ne devrait pas être pénalisée quant aux dépens.