

A-590-78

A-590-78

**Shell Canada Limited (Applicant)**

v.

**Minister of Energy, Mines and Resources and Petroleum Compensation Board (Respondents)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and MacKay D.J.—Toronto, April 25 and 26; Ottawa, June 27, 1979.

*Judicial review — Jurisdiction — Petroleum Compensation Board decision resulting in recalculation of amount of compensation and payment of an amount less than the sum originally approved — Whether the Board's decision is administrative or quasi-judicial — Whether Court has jurisdiction to review — If the Court has jurisdiction, whether or not the Board has the power to revise its determination of the amount payable — Appropriation Act No. 1, 1974, S.C. 1974, c. 1, Schedule, Vote 11b — Appropriation Act No. 3, 1974, S.C. 1974-75-76, c. 2, Schedule B, Vote 52a — Petroleum Administration Act, S.C. 1974-75-76, c. 47, ss. 67, 70, 72(1), 73, 75, 76, 78 — Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations, SOR/74-232, s. 3(1) — Oil Import Compensation Regulations, SOR/74-627, ss. 4(1), 6(4),(5) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is a section 28 application to set aside a decision of the Petroleum Compensation Board whereby the Board re-calculated the claim of the applicant previously approved by the Board and authorized a lesser payment in respect of the claim. The problem raised by this application arises out of the operation of a statutory scheme for "import compensation" payments to refiners and other importers of crude oil and petroleum products. The issues are whether the authorization by the Board of the payment of compensation in an amount determined by the Board in accordance with the Regulations is a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, and if it is, whether the Board had the power to revise its determination of the amount payable.

*Held*, the application is dismissed.

*Per* Jackett C.J.: Whether the Board's decision was quasi-judicial or merely administrative depends on whether the Board at the original payment stage had power to adjudicate on claimant's entitlement or was only performing an administrative function involving pre-payment procedures. An eligible importer is, subject to the various statutory conditions precedent, entitled to be paid import compensation by reason of a quantity of petroleum in an amount to be determined in accordance with the Regulations. The Board, after satisfying itself that a claimant is an eligible importer who is so entitled to import compensation in a certain amount, is to authorize payment of that amount. The payment follows as a matter of course. This section 28 application must be dismissed for lack of jurisdiction in this Court for the decision attacked is not one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

**Shell Canada Limited (Requérante)**

c.

**Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et l'Office des indemnités pétrolières (Intimés)**

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 25 et 26 avril; Ottawa, le 27 juin 1979.

*Examen judiciaire — Compétence — Décision de l'Office des indemnités pétrolières portant nouveau calcul du montant de l'indemnité et paiement d'un montant inférieur à l'indemnité initialement approuvée — Il s'agit de savoir si la décision de l'Office est une décision administrative ou quasi-judiciaire — Il s'agit de savoir si la Cour a compétence pour connaître de cette décision — Si la Cour est compétente, il s'agit de savoir si l'Office a le pouvoir de réviser une indemnité qu'il a établie — Loi n° 1 de 1974 portant affectation de crédits, S.C. 1974, c. 1, annexe, crédit 11b — Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits, S.C. 1974-75-76, c. 2, annexe B, crédit 52a — Loi sur l'administration du pétrole, S.C. 1974-75-76, c. 47, art. 67, 70, 72(1), 73, 75, 76, 78 — Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers, DORS/74-232, art. 3(1) — Règlement sur l'indemnité d'importation de pétrole, DORS/74-627, art. 4(1), 6(4),(5) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

Cette demande fondée sur l'article 28 vise à obtenir l'annulation d'une décision de l'Office des indemnités pétrolières qui a effectué un nouveau calcul de la réclamation de la requérante, antérieurement approuvée par l'Office, pour autoriser un paiement inférieur à l'égard de cette réclamation. Le problème que soulève cette demande est né d'un plan statutaire d'«indemnités d'importation» aux raffineurs et autres importateurs de pétrole brut ou de produits pétroliers. Il s'agit de savoir si, en autorisant le paiement d'une indemnité qu'il a calculée conformément au Règlement, l'Office a pris une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et, dans l'affirmative, si l'Office avait le pouvoir de réviser le montant payable.

*Arrêt*: la demande est rejetée.

Le juge en chef Jackett: Pour répondre à la question de savoir si la décision de l'Office était quasi judiciaire ou seulement administrative, il faut se demander si, à l'étape du premier paiement, l'Office avait le pouvoir de statuer sur le droit du réclamant ou s'il exerçait une simple fonction administrative en matière de procédures préalables. Un importateur admissible a droit, sous réserve du respect des conditions statutaires préalables, au versement d'une indemnité d'importation pour l'achat d'une quantité de pétrole, indemnité qui doit être fixée conformément aux règlements. L'Office, après s'être assuré que le réclamant est un importateur admissible qui a droit à une certaine indemnité d'importation, autorise le versement de celle-ci. Le versement ne constitue qu'une formalité. Cette demande fondée sur l'article 28 doit être rejetée, la Cour étant incompétente parce que la décision attaquée n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

*Per Le Dain J.*: Although the decision is of a quasi-judicial nature and as such subject to the review of the Court, the application must be dismissed on the ground that the Board, pursuant to section 76 of the Act and section 9 of the Regulations, had the authority to make the reassessment. A determination by the Board of the amount of import compensation to be authorized is a condition of entitlement to a particular amount of compensation. It is not merely an administrative application of statutory provisions and regulations which themselves create an entitlement to a particular amount of compensation. The subject-matter of the Board's decision, the criteria or conditions that are to be applied and the effect of the decision are such as to make the decision one which must be made on a judicial or quasi-judicial basis. Section 76 of the Act provides for the right of the Crown to recover an amount to which an importer is not entitled, and section 9 of the Regulations provides for an undertaking by the importer to permit the Board to examine and copy material related to a payment and to repay the Receiver General any amount to which he is not entitled. It is a necessary implication of these provisions that, as a 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.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

*D. K. Laidlaw, Q.C. and M. Royce* for applicant.  
*E. A. Bowie and P. Barnard* for respondents.

SOLICITORS:

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Petroleum Compensation Board made on or before April 25, 1978, whereby the Board re-calculated the claim of the applicant numbered SHL-054 previously approved by the Board, and purported to authorize payment in respect of the claim in the amount of \$28,788 less than the amount originally approved by the Board with respect to the claim.

Claim SHL-054 is one of some 38 claims in respect of which the relevant facts are the same and there is a similar section 28 application in

Le juge Le Dain: Bien que la décision attaquée soit de nature quasi judiciaire et, à ce titre, susceptible d'examen judiciaire, la demande doit être rejetée au motif qu'en application de l'article 76 de la Loi et de l'article 9 du Règlement, l'Office était habilité à réviser sa décision. Le droit à un montant spécifique d'indemnité dépend d'une décision de l'Office sur le montant de l'indemnité d'importation à autoriser. Il ne s'agit pas là d'une simple application administrative de dispositions statutaires et de règlements qui eux-mêmes créent le droit à un montant d'indemnité précis. L'objet de la décision de l'Office, les critères ou conditions qui doivent être appliqués, et l'effet de la décision sont tels que celle-ci est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'article 76 de la Loi confère à la Couronne le droit de recouvrer d'un importateur un montant auquel il n'a pas droit, et l'article 9 du Règlement prévoit l'engagement par l'importateur de permettre à l'Office d'examiner et de reproduire les documents qui ont rapport au versement et de remettre au receveur général tout montant auquel il n'a pas droit. Ces dispositions 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 paiement autorisé et effectué, de décider qu'un importateur a reçu un montant auquel il n'avait pas droit.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*D. K. Laidlaw, c.r. et M. Royce* pour la requérante.  
*E. A. Bowie et P. Barnard* pour les intimés.

PROCUREURS:

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Cette demande présentée en vertu de l'article 28 vise à obtenir l'annulation d'une décision de l'Office des indemnités pétrolières rendue le ou avant le 25 avril 1978, dans laquelle l'Office a effectué un nouveau calcul de la réclamation numéro SHL-054 de la requérante, approuvée antérieurement par l'Office, et a prétendu autoriser à l'égard de cette réclamation un paiement inférieur de \$28,788 à celui approuvé à l'origine par l'Office pour la même réclamation.

La réclamation SHL-054 n'est qu'une de 38 réclamations fondées sur les mêmes faits et une demande en vertu de l'article 28 a été présentée à

respect of each of the other claims. The disposition of those section 28 applications will follow the disposition of this section 28 application (hereinafter referred to as "the section 28 application").

The Board referred to in the section 28 application was created, under the name the "Energy Supplies Allocation Board", by the *Energy Supplies Emergency Act*, chapter 52 of the Statutes of Canada 1973-74 (assented to on January 14, 1974), the long title of which reads:

An Act to provide a means to conserve the supplies of petroleum products within Canada during periods of national emergency caused by shortages or market disturbances affecting the national security and welfare and the economic stability of Canada, and to amend the National Energy Board Act

That statute provides, *inter alia*, for allocation programmes to be created by the Governor in Council (sections 11(1) and 19(1)) and contemplates that they will be administered by the Board "under the instructions of the Governor in Council" (section 10(1)). While the relevant part of the statute was temporary in nature (section 37), in so far as the constitution of the Board is concerned, it was subsequently extended (section 68 of the *Petroleum Administration Act*) and the name of the Board was changed to "Petroleum Compensation Board" by section 7 of chapter 24 of the Statutes of Canada 1978 which came into force on April 20, 1978. The 1974 Act does not appear to confer on the Board any powers to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis and does not appear to have any bearing on the problems raised by this application except that it created the Board.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> That the Board was intended to be a purely administrative agency would seem to be indicated by section 10, which required that the Board shall act under the "instructions" of the Governor in Council and "report" to the Minister of Energy, Mines and Resources. A review of modern legislation creating bodies called Boards will show that the word "Board" has not infrequently been used with reference to a purely administrative agency created to carry on some branch of government work intended to be temporary or some branch of government work intended to be carried on in accordance with procedures less formal than those applicable to ordinary government departments (e.g., war contract boards and harbour administration boards). The use of the word Board does not necessarily imply a tribunal with powers to adjudicate or to create (grant) rights.

l'égard de chacune d'elles. Le sort de ces autres demandes dépendra de la décision qui sera rendue sur la présente (ci-après appelée «la demande en vertu de l'article 28»).

<sup>a</sup> L'Office dont on parle dans la demande en vertu de l'article 28 a été créé, sous le nom d'«Office de répartition des approvisionnements d'énergie», par la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973-74, chapitre 52, (sanctionnée le 14 janvier 1974), dont le titre officiel se lit:

Loi prévoyant un moyen de préserver les approvisionnements de produits pétroliers au Canada durant les périodes d'urgence nationale résultant de pénuries ou de perturbations du marché qui portent atteinte à la sécurité et au bien-être des Canadiens et à la stabilité économique du Canada, et modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie

<sup>d</sup> Cette loi prévoit, *inter alia*, l'élaboration de programmes par le gouverneur en conseil (articles 11(1) et 19(1)) administrés par l'Office «selon les instructions du gouverneur en conseil» (article 10(1)). Bien que la partie pertinente de la loi, relative à la création de l'Office, n'ait été que temporaire (article 37), elle fut prolongée subseqüemment (article 68 de la *Loi sur l'administration du pétrole*) et le nom de l'Office fut changé en «Office des indemnisations pétrolières» par l'article 7 du chapitre 24 des Statuts du Canada 1978, entré en vigueur le 20 avril 1978. La Loi de 1974 ne semble conférer à l'Office aucun pouvoir dont l'exercice doit être soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et nè semble avoir aucun rapport avec les problèmes soulevés par la présente demande sauf dans la mesure où elle crée l'Office.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L'article 10, qui exige que l'Office agisse suivant les «instructions» du gouverneur en conseil et fasse «rapport» au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, semble indiquer que l'Office était destiné à être un organisme purement administratif. Un examen des lois récentes constituant des organismes portant les noms d'office, de commission ou de conseil, démontre qu'il n'est pas rare de voir utiliser l'un de ces termes pour désigner un organisme à caractère purement administratif, créé pour accomplir la tâche d'une des branches du gouvernement, qui doit être soit temporaire ou soumis à une procédure moins formaliste que celle applicable aux organismes gouvernementaux réguliers (ex., les conseils des ports, ou les commissions de contrats militaires). L'emploi de l'un de ces termes n'implique pas nécessairement qu'il s'agisse d'un tribunal investi du pouvoir de statuer sur une affaire ou de créer (octroyer) des droits.

The problem raised by this section 28 application arises out of the operation of a statutory scheme for "import compensation" payments to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, which scheme is authorized by Votes constituting parts of various appropriation Acts and the *Petroleum Administration Act*, chapter 47 of the Statutes of Canada 1975.

The scheme appears to be designed to provide compensation for maintaining certain levels of prices for petroleum products for a period beginning with 1974. While I do not propose to review the provisions that so indicate, as it appears to me, the various statutes and regulations confer a statutory right or entitlement to compensation and do not merely authorize *ex gratia* payments to be made in accordance with an arbitrary discretion. This view is basic to the conclusion that I have reached.

I propose to refer to the highlights of the history of the legislation to the extent necessary, in my view, to consider the problem that has to be decided on this section 28 application.

The scheme was originally authorized by Vote 11b under the heading "ENERGY, MINES AND RESOURCES" in the Schedule to *Appropriation Act No. 1, 1974*, S.C. 1974, c. 1 (assented to March 28, 1974), which vote reads:

11b Mineral and Energy Resources—Payments, in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council, to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, as prescribed in the regulations

(a) from outside Canada,

(b) for consumption within Canada,

such payments being for the restraint of prices of petroleum products to consumers during the period commencing on January 1, 1974 and ending on March 31, 1974, primarily in the Atlantic provinces, Quebec and that part of Ontario east of the line known as the Ottawa Valley line.....240,000,000

Pursuant to the authority contained therein, the Governor in Council (P.C. 1974-806 dated April 9, 1974) made the *Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations* [SOR/74-232].

Le problème que soulève la présente demande est né de l'application d'un plan statutaire d'«indemnités d'importation» aux raffineurs et autres importateurs de pétrole brut ou d'autres produits pétroliers, autorisé par des crédits budgétaires prévus aux diverses lois portant affectation de crédits et par la *Loi sur l'administration du pétrole*, chapitre 47 des Statuts du Canada 1975.

Ce plan paraît avoir été établi afin de subventionner, à partir de 1974, le maintien à certains niveaux des prix des produits pétroliers. Bien que je ne me propose pas d'examiner les dispositions qui l'indiquent, il me paraît que les différents textes de lois et de règlements confèrent un droit à l'indemnisation et ne font pas qu'autoriser des paiements *ex gratia* au gré d'une discrétion arbitraire. C'est sur cette conception que se fonde la conclusion à laquelle je suis arrivé.

Je me propose de souligner les moments cruciaux de l'évolution législative dans la mesure nécessaire, à mon avis, à l'examen du problème qu'il faut résoudre dans la présente demande en vertu de l'article 28.

Le plan a d'abord été autorisé par le crédit 11b du poste «ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES» de l'annexe de la *Loi n°1 de 1974 portant affectation de crédits*, S.C. 1974, c. 1 (sanctionnée le 28 mars 1974); voici le texte de ce crédit:

11b Minéraux et ressources énergétiques—Paiements, conformément aux règlements établis par le gouverneur en conseil et sous réserve d'iceux, à des raffineurs et à d'autres personnes qui achètent du pétrole brut et des produits pétroliers, comme le prescrivent les règlements,

a) à l'extérieur du Canada,

b) pour consommation au Canada,

ces paiements ayant pour but de contenir les prix des produits pétroliers payés par les consommateurs, au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et se terminant le 31 mars 1974, principalement dans les provinces atlantiques, au Québec et dans la partie de l'Ontario située à l'est de la ligne connue sous le nom de ligne de la vallée de l'Ottawa.....240,000,000

En vertu du pouvoir conféré par cette disposition, le gouverneur en conseil (C.P. 1974-806, en date du 9 avril 1974) a établi le *Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers* [DORS/74-232].

## Section 3(1) of those Regulations reads:

3. (1) Upon application therefor to the Minister by an eligible importer who establishes that he qualifies for import compensation by reason of the purchase by him of a quantity of petroleum, the Minister may, subject to these Regulations, authorize the payment to the eligible importer of import compensation pursuant to these Regulations in an amount determined by the Minister in respect of that purchase of petroleum.

An "eligible importer" is defined (sections 2 and 4) to be a person who, *inter alia*, "in the period from January 1, 1974 to March 31, 1974" imported "petroleum into Canada . . .". Section 5 provides that the amount of import compensation that may be authorized by the Minister to be paid to an eligible importer "shall be the aggregate, as determined by the Minister" of the amounts described therein. Section 9 makes it a condition precedent to any such payment that the eligible importer undertake, *inter alia*, that "he will repay to the Receiver General any amount paid . . . as or on account of any import compensation to which he was not *entitled*, or that is not authorized [by or] under these Regulations." [The italics are mine.]

For a period, the scheme was authorized by Governor in Council Warrants (section 23 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10).

Schedule B to the *Appropriation Act No. 3, 1974*, S.C. 1974-75-76, c. 2 (assented to on October 30, 1974) contained Vote 52a under the heading "ENERGY SUPPLIES ALLOCATION BOARD", which reads:

52a Energy Supplies Allocation Board—Payments, in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council, to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, as prescribed in the regulations,

(a) from outside Canada,

(b) for consumption within Canada,

such payments being for the restraint of prices of petroleum products to consumers primarily in the Atlantic provinces, Quebec and that part of Ontario east of the line known as the Ottawa Valley Line, and to authorize the Energy Supplies Allocation Board

(c) from and after November 1, 1974 to administer the said regulations, and

(d) to perform such other duties and functions in connection with the said regulations and the Petroleum Products Com-

## L'article 3(1) de ce règlement se lit:

3. (1) Sur demande présentée au Ministre par un importateur admissible qui prouve qu'il remplit les conditions pour recevoir une indemnité d'importation du fait qu'il a acheté une quantité de pétrole, le Ministre peut, sous réserve des autres dispositions du présent règlement, autoriser le versement à cet importateur, en application du présent règlement, d'une indemnité d'importation s'élevant à la somme que le Ministre fixe pour cet achat.

b Un «importateur admissible» est défini (articles 2 et 4) comme une personne qui, *inter alia*, «au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1974 au 31 mars 1974» a importé «du pétrole au Canada . . .». L'article 5 prévoit que le montant de l'indemnité d'importation dont le Ministre peut autoriser le versement à un importateur admissible «correspond au total, que le Ministre établit» des sommes qui y sont désignées. L'article 9 pose comme condition préalable à tout paiement de ce genre que l'importateur admissible s'engage, *inter alia*, à «remettre au receveur général tout montant versé . . . 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.» [Mis en italiques par mes soins.]

Pour un temps, le plan était autorisé par des mandats du gouverneur en conseil (article 23 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10).

Le crédit 52a qu'on trouve à l'annexe B de la *Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits*, S.C. 1974-75-76, c. 2 (sanctionnée le 30 octobre 1974) sous le titre «OFFICE DE RÉPARTITION DES APPROVISIONNEMENTS D'ÉNERGIE», se lit:

52a Office de répartition des approvisionnements d'énergie—

Paiements, conformément au règlement établi par l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve d'icelui, à des raffineurs et à d'autres personnes qui achètent du pétrole brut et des produits pétroliers, comme le prescrit le règlement

a) à l'extérieur du Canada,

b) pour consommation au Canada,

ces paiements ayant pour but de contenir les prix des produits pétroliers payés par les consommateurs principalement dans les provinces Atlantiques, au Québec et dans la partie de l'Ontario située à l'est de la ligne connue sous le nom de ligne de la vallée de l'Outaouais, et d'autoriser l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie,

c) à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1974, à administrer le règlement susmentionné, et

d) à s'acquitter d'autres fonctions et tâches concernant ledit règlement et le Programme des indemnités visant les impor-

pensation Program as the Minister may require . . .

Pursuant to the authority contained therein, the Governor in Council (P.C. 1974-2419 dated November 5, 1974) made regulations, effective November 5, 1974, called *Oil Import Compensation Regulations* [SOR/74-627]. Section 4(1) of these Regulations reads:

4. (1) Upon application therefor to the Board by an eligible importer who establishes that he qualifies for import compensation by reason of the purchase by him of a quantity of petroleum, the Board may, subject to these Regulations, authorize the payment to the eligible importer of import compensation pursuant to these Regulations in an amount determined by the Board in respect of that purchase of petroleum.

An eligible importer under these Regulations must be a person who imports "on or after November 1, 1974" (section 5). These Regulations follow the general scheme of the earlier Regulations (substituting the Board for the Minister) but section 6, which is the counterpart of section 5 of the old Regulations, contains additional subsections, reading:

(4) Where an eligible importer's contractual arrangements are such that it is impossible to measure the amounts referred to in paragraph 3(a), (b) or (c), the Board may deem those amounts to be such amounts as it thinks fit.

(5) In addition to applying to applications for compensation under these Regulations, subsections (3) and (4) shall apply to all applications for compensation in respect of quantities of petroleum imported into Canada by persons who were eligible importers under the *Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations* or under guidelines made for the purposes of Special Warrants issued by the Governor in Council under Orders in Council P.C. 1974-1176 of May 22, 1974, P.C. 1974-1519 of June 27, 1974, P.C. 1974-1697 of July 25, 1974, P.C. 1974-1943 of August 28, 1974 and P.C. 1974-1973 of September 4, 1974; and to the extent that the amount of compensation paid or payable to any such person pursuant to the said Regulations or guidelines is less than the amount of compensation calculated according to subsections (3) and (4), the Board may authorize the payment of additional or other compensation to such persons to the extent of the difference.

Section 9 of these Regulations requires *inter alia* the same undertaking as that required by the same section in the earlier Regulations.

On June 19, 1975, the *Petroleum Administration Act*, chapter 47 of the Statutes of Canada 1975, was assented to. Part IV of this Act is headed "COST COMPENSATION". The more important provisions thereof read:

tations de pétrole et de produits pétroliers sur demande du ministre . . .

En vertu du pouvoir conféré par cette disposition, le gouverneur en conseil (C.P. 1974-2419 en date du 5 novembre 1974) a établi le *Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole* [DORS/74-627], entré en vigueur le 5 novembre 1974. L'article 4(1) de ce règlement se lit:

4. (1) Sur demande présentée à l'Office par un importateur admissible qui prouve qu'il remplit les conditions voulues pour recevoir une indemnité d'importation du fait qu'il a acheté une quantité de pétrole, l'Office peut, sous réserve du présent règlement, autoriser le versement à cet importateur, en application du présent règlement, d'une indemnité d'importation s'élevant à la somme que l'Office fixe pour cet achat.

Un importateur admissible en vertu de ce règlement doit être une personne qui importe «à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1974» (article 5). Ce règlement suit le plan général des règlements antérieurs (substituant l'Office au Ministre), mais l'article 6, qui est l'équivalent de l'article 5 de l'ancien règlement, contient des paragraphes additionnels qui se lisent:

(4) Lorsque les arrangements contractuels d'un importateur admissible sont tels qu'il est impossible d'évaluer les montants mentionnés aux alinéas (3)a), b) ou c), l'Office peut, à son appréciation, fixer un montant.

(5) En plus de s'appliquer aux demandes d'indemnité déposées en vertu du présent règlement, les paragraphes (3) et (4) s'appliquent également à toutes les demandes d'indemnité touchant les quantités de pétrole importées au Canada par des personnes qui étaient des importateurs admissibles, aux termes des dispositions du *Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers*, ou des directives établies aux fins des mandats spéciaux émis par le Gouverneur en conseil en vertu des décrets C.P. 1974-1176 du 22 mai 1974, C.P. 1974-1519 du 27 juin 1974, C.P. 1974-1697 du 25 juillet 1974, C.P. 1974-1943 du 28 août 1974 et C.P. 1974-1973 du 4 septembre 1974; et, dans la mesure où le montant de l'indemnité payée ou payable à ces personnes en vertu dudit règlement ou des directives est inférieur au montant de l'indemnité calculée conformément aux paragraphes (3) et (4), l'Office peut autoriser le versement à ces personnes d'une indemnité supplémentaire équivalant à la différence.

L'article 9 de ce règlement exige, *inter alia*, un engagement identique à celui prescrit par l'article correspondant du règlement antérieur.

Le 19 juin 1975, était sanctionnée la *Loi sur l'administration du pétrole*, chapitre 47 des Statuts du Canada 1975. La Partie IV de cette loi est intitulée «INDEMNITÉ COMPENSATRICE DU COÛT». Ses plus importantes dispositions se lisent:

*Administration*

67. Subject to the regulations, the Energy Supplies Allocation Board shall administer the compensation programs established by this Part and shall perform such other duties and functions as the Minister may assign to it.

70. The Board shall act under the directions of the Minister and report to the Minister from time to time upon its activities under this Part.

## DIVISION I

*Importation of Petroleum*

72. (1) Upon application therefor to the Board by an eligible importer who establishes that he qualifies for import compensation by reason of the purchase by him of a quantity of petroleum, the Board may, subject to this Division and the regulations thereunder, authorize the payment to the eligible importer of import compensation pursuant to this Division in an amount determined by the Board in respect of that purchase of petroleum.

73. The amount of import compensation that may be authorized by the Board to be paid to an eligible importer in respect of a quantity of petroleum shall be determined by the Board in accordance with the regulations.

75. Where the Board authorizes the payment of any import compensation pursuant to this Division, or the payment of any amount on account of any such compensation, the amount so authorized shall be paid on the requisition of the Minister.

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.

The transitional provision in section 78 is of special importance. It reads:

78. (1) Any payment to a person made or authorized by any regulations made pursuant to Energy, Mines and Resources Vote No. 11b of *Appropriation Act No. 1, 1974* in respect of the importation of a quantity of petroleum shall be deemed to have been made or authorized, as the case may be, as import compensation in respect of the importation of that quantity of petroleum and all the provisions of this Division apply *mutatis mutandis* in respect thereof.

(2) Any payment to a person made or authorized under any guidelines or regulations made, respectively,

(a) for the purposes of Special Warrants issued by the Governor in Council for

(i) \$200,000,000 on May 22nd, 1974 under Order in Council P.C. 1974-1176,

(ii) \$80,000,000 on June 27th, 1974 under Order in Council P.C. 1974-1519,

*Administration*

67. Sous réserve des règlements, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie voit à l'application des programmes de subventions établis par la présente Partie et il exerce les autres fonctions que le Ministre lui assigne.

70. L'Office agit selon les instructions du Ministre et il lui présente, périodiquement, un rapport relatif à ses activités ressortissant à la présente Partie.

## SECTION I

*Importation du pétrole*

72. (1) Sur demande présentée à l'Office par un importateur admissible qui prouve qu'il remplit les conditions pour recevoir une indemnité d'importation du fait qu'il a acheté du pétrole, l'Office peut, sous réserve de la présente Section et de ses règlements d'application, autoriser le versement à cet importateur, en application de la présente Section, d'une indemnité d'importation s'élevant à la somme que l'Office fixe pour cet achat.

73. L'Office fixe, conformément aux règlements, l'indemnité d'importation dont il autorise le versement à l'importateur admissible au titre d'une quantité donnée de pétrole.

75. Lorsque l'Office autorise le versement d'une indemnité d'importation en application de la présente Section ou le versement d'une somme au titre d'une telle indemnité, ce versement est effectué à la requête du Ministre.

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 recouvrés 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.

Les dispositions transitoires de l'article 78 ont une importance particulière. Elles se lisent:

78. (1) Tout paiement au titre de l'importation de pétrole fait ou autorisé par un règlement établi en application du crédit n° 11b du poste Énergie, Mines et Ressources de la *Loi n° 1 de 1974 portant affectation de crédits*, est réputé avoir été fait ou autorisé à titre d'indemnité d'importation de ce pétrole et la présente Section s'y applique *mutatis mutandis*.

(2) Tout versement fait ou autorisé en vertu des critères ou des règlements respectivement établis

a) aux fins des mandats spéciaux du gouverneur en conseil prévoyant l'affectation

(i) de \$200,000,000 le 22 mai 1974 en vertu du décret C.P. 1974-1176,

(ii) de \$80,000,000 le 27 juin 1974 en vertu du décret C.P. 1974-1519,

(iii) \$50,000,000 on July 25th, 1974 under Order in Council P.C. 1974-1697,

(iv) \$70,000,000 on August 28th, 1974 under Order in Council P.C. 1974-1943, or

(v) \$70,000,000 on September 4th, 1974 under Order in Council P.C. 1974-1973;

(b) pursuant to Energy Supplies Allocation Board Vote No. 52a of *Appropriation Act No. 3, 1974*, Statutes of Canada 1974-75;

(c) pursuant to Energy Supplies Allocation Board Vote No. 53c of *Appropriation Act No. 5, 1974*, Statutes of Canada 1974-75; or

(d) pursuant to Energy Supplies Allocation Board Vote No. 65 of *Appropriation Act No. 2, 1975*, Statutes of Canada 1974-75

in respect of the importation of a quantity of petroleum shall be deemed to have been made or authorized, as the case may be, as import compensation in respect of the importation of that quantity of petroleum and all the provisions of this Division apply *mutatis mutandis* in respect thereof.

(3) Where an eligible importer qualifies for import compensation in respect of a quantity of petroleum loaded in the period commencing on January 1, 1974 and ending on the day immediately preceding the commencement of this Part that is delivered to the importer in Canada or at a point of entry for Canada after December 31, 1974, the Board may authorize import compensation to the importer for that quantity of petroleum in the same amount that he would have received had the petroleum been so delivered to him and import compensation authorized to be made before that day.

Between February 6, 1975 and March 6, 1976, the applicant submitted to the Board 38 claims with respect to crude oil that it had imported between January 1, 1974 and March 11, 1975. These claims initiated the matters that ultimately gave rise to the decision attacked by the thirty-eight section 28 applications now under consideration. While the claims as submitted were not based on the method of calculation *set out* in the various Regulations, the Board, on April 24, 1975, decided to accept the method that had been adopted in their preparation and the claims were, therefore, approved and paid.

Subsequently, after the *Petroleum Administration Act* came into force, the Board became persuaded that, in approving the 1974-75 claims, it had not determined the amounts authorized in accordance with the Regulations, and it purported to "rework" each claim and determine the amount payable with regard thereto at such amounts that the aggregate of the amounts that had been paid in

(iii) de \$50,000,000 le 25 juillet 1974 en vertu du décret C.P. 1974-1697,

(iv) de \$70,000,000 le 28 août 1974 en vertu du décret C.P. 1974-1943, ou

(v) de \$70,000,000 le 4 septembre 1974 en vertu du décret C.P. 1974-1973;

b) en application du crédit n° 52a de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie prévu à la *Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits*, Statuts du Canada de 1974-75;

c) en application du crédit n° 53c de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie prévu à la *Loi n° 5 de 1974 portant affectation de crédits*, Statuts du Canada 1974-75; ou

d) en application du crédit n° 65 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie prévu à la *Loi n° 2 de 1975 portant affectation de crédits*, Statuts du Canada, 1974-75

au titre de l'importation d'une quantité de pétrole est réputé avoir été fait ou autorisé à titre d'indemnité d'importation de cette quantité et la présente Section s'y applique *mutatis mutandis*.

(3) Lorsqu'un importateur admissible remplit les conditions voulues pour une indemnité d'importation d'une certaine quantité de pétrole chargée au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et se terminant la veille de l'entrée en vigueur de la présente Partie qui lui est livrée au Canada ou à un point d'entrée à destination du Canada après le 31 décembre 1974, l'Office peut autoriser le versement à l'importateur, pour cette quantité de pétrole, d'une indemnité d'importation s'élevant au montant de celle qu'il aurait reçue si le pétrole lui avait été livré et le versement de l'indemnité d'importation, autorisée, avant cette date.

Entre le 6 février 1975 et le 6 mars 1976, la requérante soumis à l'Office 38 réclamations pour le pétrole brut qu'elle avait importé entre le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et le 11 mars 1975. Ces réclamations sont à l'origine des problèmes qui ont finalement donné lieu à la décision attaquée dans les trente-huit demandes en vertu de l'article 28 examinées aujourd'hui. Bien que les réclamations, telles que soumises, n'aient pas été fondées sur le mode de calcul *prescrit* par les divers règlements, l'Office, le 24 avril 1975, décida d'accepter le mode adopté pour leur calcul et en conséquence approuva et paya les réclamations.

Plus tard, après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration du pétrole*, l'Office devint convaincu qu'en approuvant les réclamations de 1974-75, il n'avait pas calculé les montants autorisés selon les Règlements, et prétendit «remanier» chaque réclamation et fixer le montant dû à l'égard de chacune d'elles de telle façon que le total des montants versés pour les trente-huit



respect of the thirty-eight claims exceeded the newly determined amounts by over \$1,000,000.

Each of the thirty-eight section 28 applications is an application to set aside the "decision" of the Board whereby it purports to fix the amount payable under one of those claims at an amount less than that which was originally determined and paid with regard thereto.

It is common ground that this section 28 application must be dismissed for lack of jurisdiction in this Court unless the decision attacked thereby was a decision that was required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.<sup>2</sup> I have come to the conclusion that it must be dismissed on that ground and I will now give my reasons for that conclusion.

By virtue of section 78 of the *Petroleum Administration Act*, the payments authorized and made in respect of the 1974-1975 importations are "deemed to have been made or authorized, . . . as import compensation . . ." and all the provisions of Division I of Part IV of that Act including section 76 "apply *mutatis mutandis* in respect thereof." Section 76 is repeated here, for convenience, *viz.*:

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

<sup>2</sup> See section 28(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, which reads:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

réclamations excédait de plus de \$1,000,000 les montants fixés après le nouveau calcul.

Chacune des 38 demandes en vertu de l'article 28 vise à obtenir l'annulation de la «décision» de l'Office dans laquelle celui-ci prétend fixer à un montant inférieur à celui déterminé et payé à l'origine, le montant dû à l'égard d'une réclamation.

Il est reconnu que cette demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée parce que la Cour n'a pas compétence à moins que la décision contestée ne soit légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.<sup>2</sup> Je vais maintenant exposer les motifs pour lesquels je suis arrivé à la conclusion qu'elle doit être rejetée sur ce fondement.

En vertu de l'article 78 de la *Loi sur l'administration du pétrole*, les paiements autorisés et faits à l'égard des importations de 1974-75 sont «réputé[s] avoir été fait[s] ou autorisé[s] à titre d'indemnité d'importation . . .» et toutes les dispositions de la Section I de la Partie IV de cette loi, y compris l'article 76, «s'y applique *mutatis mutandis*.» L'article 76 est reproduit de nouveau ici, par commodité:

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 recouvrés comme une créance de Sa Majesté du chef du Canada ou être retenus sur les indemnités d'importation qui deviennent ultérieurement dues à cette per-

<sup>2</sup> Voir l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, qui se lit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

(a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

(b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

(c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

be retained in whole or in part out of any subsequent compensation payable to that importer under any provision of this Act.

It is clear that what the Board did here in respect of each claim was take action to show that it had concluded that the applicant had received an amount deemed to be under Division I as or on account of import compensation in excess of the amount to which the applicant was "entitled". The question, as I see it, is whether that action

(a) was a purely administrative operation whereby there was shown on the government books an indebtedness from the applicant to the government, the existence of which indebtedness as a legal liability would depend upon the application of the appropriate regulations to the facts by any court in which it had to be established, or

(b) was the exercise of a statutory power (or an assumed statutory power) to adjudicate the amount to which the claimant was "entitled" in respect of the claim, in which event there would have been a decision by the Board upon which the Government could rely in court proceedings unless the decision had been annulled or was found to be a nullity.

I see that as the question to be decided (in considering whether this is a section 28(1) matter) because

(a) if what is attacked was a purely administrative operation that would have to be supported on the facts and law if it came into question in court proceedings, the Board's action would have decided nothing except that a claim was being asserted on behalf of the government; and, in my view, it would not be a case where the law would imply that the decision involved has to be made on a judicial or quasi-judicial basis, and

(b) if it was, or purported to be, an exercise of a statutory power to adjudicate the claimant's entitlement, it would be a case where the law would imply a requirement that the decision be made on a judicial or quasi-judicial basis.

(In my opinion, such distinction follows so clearly from the decided cases that this view does not require to be developed.)

The answer to that question, in my opinion, depends on whether the Board, in processing the

sonne en vertu de la présente loi.

Il est clair que l'Office a agi ainsi à l'égard de chaque réclamation pour indiquer qu'il avait conclu que le montant reçu par la requérante réputé, en vertu de la Section I, être à titre d'indemnité d'importation, excédait le montant auquel celle-ci «avait droit». Le problème, tel que je le conçois, est de savoir si ce geste,

a) était une opération purement administrative, par laquelle apparaissait aux livres du gouvernement une dette due à celui-ci par la requérante, dette dont l'existence juridique dépendait de l'application aux faits, par tout tribunal devant lequel il fallait l'établir, des règlements appropriés, ou

b) constituait l'exercice d'un pouvoir statutaire (ou présumé tel) de statuer sur le montant auquel le réclamant «avait droit» à l'égard de la réclamation, auquel cas il y aurait eu une décision de l'Office sur laquelle pourrait se fonder le gouvernement dans des procédures judiciaires à moins qu'elle ne soit nulle ou n'ait été annulée.

Voilà la question qu'il faut trancher (en se demandant s'il s'agit d'une matière qui tombe sous le coup de l'article 28(1)) parce que

a) si ce qui est contesté n'était qu'une simple opération administrative qu'il faudrait fonder sur les faits et le droit si elle était contestée dans des procédures judiciaires, le geste de l'Office n'aurait rien tranché sauf que le gouvernement faisait valoir une réclamation; et, à mon avis, il ne s'agirait pas d'un cas où le droit reconnaîtrait que la décision en question doit être soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, et

b) s'il s'agissait, ou prétendait s'agir, de l'exercice d'un pouvoir statutaire de statuer sur le droit du réclamant, il s'agirait d'un cas où le droit exigerait que la décision soit soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

(A mon avis, cette distinction découle si clairement des précédents qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer sur ce point de vue.)

Pour répondre à cette question, à mon avis, il faut se demander si l'Office, dans le traitement des

1974-75 claims, had exercised a power to adjudicate on the claimant's entitlement or whether it had merely carried out pre-payment procedures required before payments can be made out of public monies in respect of claims for "import compensation", of the same character as administrative steps that must be taken before any payment can be made out of government monies in respect of a claim for payment in respect of what is asserted and accepted as a legal liability of the government. (In other words: Did the Board at the original payment stage have power to adjudicate or was it only performing an administrative function?)

In my view, a conclusion has to be reached on the latter question because:

(a) 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; and

(b) if the Board, in the first instance, did no more than satisfy itself that there was an amount payable in respect of import compensation and authorize payment accordingly (without exercising any power to adjudicate as to the applicant's entitlement), a subsequent action setting up a claim for repayment of an overpayment would have no effect on the claimant's legal entitlement.

I approach the problem by first examining the scheme as it was put into statutory form by the *Petroleum Administration Act* on June 19, 1975.

Looking at the Board's function with regard to authorizing payments of import compensation under the *Petroleum Administration Act*, the first thing to be noted is that Part IV under the heading "ADMINISTRATION" provides that the Board shall "administer" the compensation programmes (section 67) "under the directions of the Minister" (section 70). Secondly, it is to be noted that, upon application, the Board may "authorize" payment of import compensation (section 72(1)) and that where the Board authorizes payment "the amount so authorized shall be paid on the requisition of the Minister" (section 75). These provisions, in my view, point to a purely administrative function. On the other hand, Division I says that the amount

réclamations de 1974-75, a exercé un pouvoir de statuer sur le droit du réclamant, ou a simplement complété les procédures préalables requises avant que les paiements ne puissent être effectués à même les fonds publics à l'égard des réclamations «d'indemnité d'importation», de même nature que les étapes administratives qu'il faut franchir avant qu'un paiement ne puisse être effectué à même les fonds gouvernementaux à l'égard d'une demande de paiement que l'on fait valoir et dont la responsabilité juridique est reconnue par le gouvernement. (En d'autres termes: l'Office, à l'étape du premier paiement, avait-il le pouvoir de statuer ou exécutait-il une simple fonction administrative?)

A mon avis, il est nécessaire d'en arriver à une conclusion sur cette dernière question, parce que:

a) 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; et

b) si l'Office, dans un premier temps, s'est borné à s'assurer qu'un montant était dû à l'égard d'une indemnité d'importation et à en autoriser le paiement en conséquence (sans exercer aucun pouvoir de statuer sur le droit de la requérante), une action subséquente réclamant le remboursement du trop-perçu n'affecterait pas le droit du réclamant.

J'aborde le problème en examinant d'abord le plan tel qu'il a été établi par la *Loi sur l'administration du pétrole* le 19 juin 1975.

A l'examen du rôle que joue l'Office dans l'autorisation des paiements d'indemnité d'importation en vertu de la *Loi sur l'administration du pétrole*, la première chose à noter que la Partie IV, sous le titre «ADMINISTRATION» prévoit que l'Office «voit à l'application» des programmes de subventions (article 67) «selon les instructions du Ministre» (article 70). Deuxièmement il est à noter que sur demande, l'Office peut «autoriser» le versement d'une indemnité d'importation (article 72(1)) et que lorsque l'Office autorise ce versement «ce versement est effectué à la requête du Ministre» (article 75). Ces dispositions, à mon avis, révèlent un rôle purement administratif. D'un autre côté, la Section I déclare que l'Office «fixe», conformément

authorized shall be "determined" by the Board in accordance with the Regulations (section 73) and the use of the verb "determine" suggests that the Board is to exercise a statutory power of fixing (adjudicating) the amount of the payment. The framing of the provisions in question so that the statutory entitlement to import compensation is expressed in language that also sets out the rules for processing claims for payment thereof is confusing and makes the role of the Board ambiguous. The better view, as I read the provisions in question, is that

(a) an eligible importer is, subject to the various statutory provisions precedent, entitled to be paid import compensation by reason of the purchase of a quantity of petroleum in an amount to be determined in accordance with the Regulations, and

(b) the Board, after satisfying itself that a claimant is an eligible importer who is so entitled to import compensation in a certain amount, is to authorize payment of that amount, which payment follows as a matter of course.

While on a cursory reading of section 72(1), the Board would seem to have an express power to "determine" the amount of compensation but no express power to "determine" whether the applicant is an "eligible importer" or has qualified for import compensation, reading the provisions as a whole, 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<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> See section 73, which provided that "The amount of import compensation that may be authorized by the Board to be paid . . . shall be determined by the Board in accordance with the regulations." [The italics are mine.]

aux règlements, l'indemnité autorisée (article 73) et l'emploi du verbe «fixer» laisse entendre que l'Office doit exercer un pouvoir statutaire de fixer (statuer sur) le montant du versement. L'agencement des dispositions en question de sorte que le droit statutaire à l'indemnité d'importation est exprimé en des termes qui établissent également les règles concernant le traitement des réclamations visant le paiement de ces indemnités, prête à confusion et rend ambigu le rôle de l'Office. L'interprétation la plus correcte, si je comprends bien les dispositions en question, est que

a) un importateur admissible a droit, sous réserve du respect des conditions statutaires préalables, au versement d'une indemnité d'importation pour l'achat d'une quantité de pétrole, indemnité qui doit être fixée conformément aux règlements, et

b) l'Office, après s'être assuré que le réclamant est un importateur admissible qui a droit à une certaine indemnité d'importation, autorise le versement de celle-ci, lequel versement ne constitue qu'une formalité.

Quoiqu'à une lecture superficielle de l'article 72(1), l'Office semblerait détenir le pouvoir exprès de «fixer» le montant de l'indemnité mais non celui de «déterminer» si la requérante est un «importateur admissible» ou a rempli les conditions pour recevoir une indemnité d'importation, en lisant les dispositions dans leur ensemble, 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<sup>3</sup>, 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.

<sup>3</sup> Voir l'article 73, qui prévoit que «L'Office fixe, conformément aux règlements, l'indemnité d'importation dont il autorise le versement. . . .» [Mis en italiques par mes soins.]

This view is the only view of the matter that I can see that leaves any practical scope for the operation of section 76 as an integral part of the ordinary operation of this statutory scheme. That provision provides *inter alia* that, where a person has received "a payment under this Division . . . in an amount in excess of the amount to which he is entitled", the excess may be recovered as a debt due to Her Majesty (i.e., by an ordinary action in the courts). However, the only amount that may be paid, "under this Division", is an amount authorized by the Board. It follows that, if the Board's authorization is, in effect, an adjudication of the claimant's entitlement, there can never be a payment "under this Division" that is "in excess of the amount to which he is entitled". I cannot accept as a reasonable interpretation of section 76 that it was made a part of the statutory scheme to provide for the remote case of proceedings having been taken to have a court set aside an adjudication by the Board awarding a claimant an excessive amount. The possibility of such proceedings by the claimant is, I should have thought, too unlikely to inspire such a provision and the possibility of such proceedings instituted by a government agency or a third person would seem to be equally unlikely. Section 76 would have an obvious role to play, even if the Board's authorization did involve an adjudication as to entitlement, if the Board had been given authority to reconsider such adjudication. If that had been the statutory intent, I should have thought that the necessity of expressly conferring authority to reconsider would have been obvious; and, that being so, I am inclined to agree with the applicant that it cannot be implied.

It is not inappropriate to add that I am influenced in my interpretation of this ambiguous aspect of this statutory scheme by the fact that, as it seems to me, the view that I have adopted is the one that is best designed to achieve the statutory intent as I understand it. 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 entitle-

C'est là la seule interprétation qui me semble laisser à l'article 76 un champ d'application pratique quelconque comme partie intégrante de l'application habituelle de ce plan statutaire. Cet article prévoit *inter alia* que, lorsqu'une personne reçoit «en vertu de la présente Section . . . une indemnité supérieure à celle qui lui est due», l'excédent peut en être recouvré comme une créance de Sa Majesté (c.-à-d., par une action ordinaire devant les tribunaux). Cependant, la seule indemnité qui peut être versée «en vertu de la présente Section» est celle autorisée par l'Office. En conséquence, si l'autorisation de l'Office constitue en fait une décision quant au droit du réclamant, il ne peut jamais y avoir paiement d'une indemnité «en vertu de la présente Section» qui serait «supérieure à celle qui lui est due». Il ne me paraît pas raisonnable d'interpréter l'article 76 comme ayant été intégré au plan statutaire pour parer au cas peu probable où des procédures seraient engagées pour obtenir qu'un tribunal annule une décision de l'Office accordant une indemnité excessive à un réclamant. J'aurais cru que l'éventualité de pareilles procédures par un réclamant serait trop improbable pour inspirer cette disposition et l'éventualité de procédures engagées par un organisme gouvernemental ou un tiers semblerait tout aussi improbable. L'article 76 aurait un rôle évident à jouer, même si l'autorisation de l'Office impliquait une décision quant au droit à l'indemnité, si l'Office avait été investi du pouvoir de réviser pareille décision. Si telle avait été l'intention du législateur, j'aurais cru que la nécessité de conférer expressément ce pouvoir de révision eut été évidente; aussi suis-je porté à être d'accord avec la requérante pour dire qu'elle ne peut être implicite.

Il n'est pas superflu d'ajouter que mon interprétation de cet aspect ambigu du plan statutaire est influencée par le fait que celle que j'ai adoptée me semble la mieux adaptée à la réalisation de l'intention du législateur telle que je la comprends. 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

ment 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.

While there are differences between the wording of the provisions of the respective Regulations and the provisions of the *Petroleum Administration Act* that bear on this problem, I do not find any differences that lead me to a different conclusion with regard thereto when it arises with reference to a claim that was originally allowed under one or other of the different sets of Regulations.

For the above reasons, I am of the view that the Board had no power to adjudicate<sup>4</sup> 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.

I am, therefore, of the view that the section 28 application should be dismissed for lack of jurisdiction and I do not propose to discuss the other questions that were raised by the parties, which questions, if I am right on the jurisdiction question, are academic.

\* \* \*

MACKAY D.J.: I agree.

\* \* \*

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

LE DAIN J.: The applicant attacks a decision of the Petroleum Compensation Board purporting to be made under the *Petroleum Administration Act*, S.C. 1974-75-76, c. 47 and the *Oil Import Com-*

<sup>4</sup> I have used the word "adjudicate" throughout because, in my view, what we are considering is a precisely defined right concerning which disputes have to be settled. What is involved is not, in my view, an imprecise right to claim compensation that has to be *granted*.

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.

Malgré les différences de terminologie entre les dispositions pertinentes des divers règlements et celles de la *Loi sur l'administration du pétrole*, aucune d'entre elles ne me fait conclure différemment quant au problème qui se soulève à propos d'une réclamation autorisée à l'origine en vertu de l'un quelconque des règlements.

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'Office n'a aucun pouvoir de statuer<sup>4</sup> 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.

Je suis donc d'avis de rejeter la demande en vertu de l'article 28 au motif que la Cour n'a pas compétence et je n'ai pas l'intention d'examiner les autres points soulevés par les parties, lesquels, si j'ai raison sur la question de compétence, sont théoriques.

g

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: Je souscris aux présents motifs.

h

\* \* \*

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

LE JUGE LE DAIN: La requérante conteste une décision de l'Office des indemnités pétrolières qui prétendait agir en vertu de la *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75-76, c. 47 et du

<sup>4</sup> J'ai utilisé le terme «statuer» partout, parce que, selon moi, ce que nous examinons ici est une définition précise d'un droit au sujet duquel des litiges doivent être tranchés. Il ne s'agit pas, selon moi, d'un droit imprécis de réclamer une indemnité qui doit être *octroyée*.

*compensation Regulations* of November 5, 1974 whereby the Board recalculated the amount of import compensation payable to the applicant in respect of petroleum imported by it and authorized payment of a lesser amount than that which had been previously authorized by the Board when it was the Energy Supplies Allocation Board as established by the *Energy Supplies Emergency Act*, S.C. 1973-74, c. 52.

The legislative background has been set out in the reasons of the Chief Justice. By reason of section 78 of the *Petroleum Administration Act* the compensation that was originally authorized by the Board is deemed to have been authorized as import compensation under the provisions of the Act, and all the provisions of Division I of Part IV thereof apply to such authorization *mutatis mutandis*. In so far as the power of the Board to determine compensation is concerned, the central provision of the Act is section 72(1), which reads:

72. (1) Upon application therefor to the Board by an eligible importer who establishes that he qualifies for import compensation by reason of the purchase by him of a quantity of petroleum, the Board may, subject to this Division and the regulations thereunder, authorize the payment to the eligible importer of import compensation pursuant to this Division in an amount determined by the Board in respect of that purchase of petroleum.

Section 73 of the Act provides:

73. The amount of import compensation that may be authorized by the Board to be paid to an eligible importer in respect of a quantity of petroleum shall be determined by the Board in accordance with the regulations.

The regulations that the Board was required to apply to the application for compensation in the present case were the *Oil Import Compensation Regulations* made by the Governor in Council on November 5, 1974 pursuant to Vote 52a of the *Appropriation Act No. 3, 1974* (Order in Council P.C. 1974-2419, SOR/74-627). Section 4(1) of the Regulations is, in so far as the function of the Board is concerned, in terms similar to those of s. 72 of the *Petroleum Administration Act*. Section 5 of the Regulations states who is an eligible importer. One of the conditions is that the importer or the persons for whom he imported the petroleum must have "voluntarily maintained the levels of prices for petroleum products obtained from imported petroleum at the levels suggested from time to time by the Government of Canada."

*Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole* en date du 5 novembre 1974, dans laquelle l'Office a calculé de nouveau le montant de l'indemnité d'importation due à la requérante à l'égard du pétrole qu'elle avait importé et a autorisé le versement d'un montant moindre que celui autorisé auparavant par l'Office qui était alors l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, établi par la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973-74, c. 52.

Les textes législatifs applicables ont été mentionnés dans les motifs du juge en chef. En vertu de l'article 78 de la *Loi sur l'administration du pétrole*, l'indemnité autorisée à l'origine par l'Office est réputée l'avoir été à titre d'indemnité d'importation, en vertu des dispositions de la Loi, et toutes les dispositions de la Section I de la Partie IV de celle-ci s'y appliquent *mutatis mutandis*. Quant au pouvoir de l'Office de fixer l'indemnité, la disposition essentielle de la Loi est l'article 72(1) qui se lit:

72. (1) Sur demande présentée à l'Office par un importateur admissible qui prouve qu'il remplit les conditions pour recevoir une indemnité d'importation du fait qu'il a acheté du pétrole, l'Office peut, sous réserve de la présente Section et de ses règlements d'application, autoriser le versement à cet importateur, en application de la présente Section, d'une indemnité d'importation s'élevant à la somme que l'Office fixe pour cet achat.

L'article 73 de la Loi prévoit que:

73. L'Office fixe, conformément aux règlements, l'indemnité d'importation dont il autorise le versement à l'importateur admissible au titre d'une quantité donnée de pétrole.

L'Office était requis d'appliquer à la demande d'indemnité le *Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole*, établi par le gouverneur en conseil le 5 novembre 1974 en vertu du crédit 52a de la *Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits* (C.P. 1974-2419, DORS/74-627). Les termes de l'article 4(1) du Règlement sont, quant au rôle de l'Office, semblables à ceux de l'article 72 de la *Loi sur l'administration du pétrole*. L'article 5 du Règlement définit l'importateur admissible. Une des conditions requises est que l'importateur du pétrole ou les personnes pour lesquelles il l'a importé «ont volontairement maintenu les prix des produits pétroliers tirés de pétrole importé au niveau que le gouvernement du Canada a proposé de temps à autre». La même condition se retrouve en substance à l'article 72(2) de la Loi. L'Office

Essentially the same condition is to be found in section 72(2) of the Act. Section 6 of the Regulations, which is the provision that had to be applied by the Board to determine the amount of compensation to be authorized, is as follows:

6. (1) The amount of import compensation that may be authorized by the Board to be paid to an eligible importer in respect of a quantity of petroleum shall be the aggregate, as determined by the Board, of

(a) the amount of the allowance calculated in accordance with subsection (3) for increased tanker bunker costs incurred by or charged to the importer in the transportation of that petroleum to its port of entry for Canada; and

(b) the lesser of

(i) the aggregate of

(A) any additional costs to the importer attributable to the increase in the host government take, incurred or deemed by the Board to have been incurred, since November 30, 1973, and

(B) any additional costs to the importer attributable to a change in the host government participation, or deemed by the Board to have been attributable to a change in host government participation, since November 30, 1973, and

(ii) the amount of any increase in the amount of the f.o.b. costs incurred or deemed by the Board to have been incurred by or charged to the importer since November 30, 1973.

(2) In calculating the amount of import compensation pursuant to subsection (1), there shall be excluded from the quantity of petroleum

(a) any portion thereof sold or supplied for export from Canada;

(b) any portion thereof sold or supplied to any person for use as fuel in an aircraft or ship not registered in Canada; and

(c) any portion thereof consumed or lost in the processing or refining of that petroleum to produce any petroleum product referred to in paragraph (a) or (b).

(3) For the purposes of paragraph (1)(a), the amount of the allowance for increased tanker bunker costs incurred by or charged to the importer in the transportation of a quantity of petroleum to its port of entry for Canada is the least of

(a) the amount of any actual increase in the cost of transporting that quantity of petroleum over the cost of transporting a similar quantity imported on September 4, 1973;

(b) the amount of the increase in the cost of transporting that quantity of petroleum attributable to the increased cost of bunker fuel oil over the cost of transporting a similar quantity imported on September 4, 1973; and

(c) the amount of the increase in the cost of transporting that quantity of petroleum determined by using the method for calculating the bunker element of freight published by the International Tanker Nominal Freight Scale Association

devait fixer le montant de l'indemnité dont le versement devait être autorisé conformément à l'article 6 du Règlement qui se lit ainsi:

6. (1) Le montant de l'indemnité d'importation dont l'Office peut autoriser le versement à un importateur admissible pour une quantité de pétrole correspond au total que l'Office établit,

a) du montant de l'allocation calculée conformément au paragraphe (3) pour l'augmentation du coût du transport par pétrolier assumée par l'importateur ou portée à son compte pour le transport de ce pétrole jusqu'à son port d'entrée au Canada; et

b) du moins élevé des montants suivants, à savoir:

(i) la somme

(A) des coûts supplémentaires subis par l'importateur ou qu'il est censé avoir subis, selon l'Office, depuis le 30 novembre 1973 et qui sont attribuables à l'accroissement des droits du gouvernement du pays d'origine, et

(B) des coûts supplémentaires subis par l'importateur qui sont attribuables ou censés l'avoir été, selon l'Office, à une modification intervenue depuis le 30 novembre 1973 dans la part du gouvernement du pays d'origine, ou

(ii) le montant de toute augmentation des coûts franco bord subie par l'importateur, ou censée l'avoir été, selon l'Office, ou qui a été portée à son compte depuis le 30 novembre 1973.

(2) Dans le calcul du montant de l'indemnité d'importation conformément au paragraphe (1), sont exclues de la quantité de pétrole

a) toute quantité dudit pétrole vendue ou fournie pour exportation;

b) toute quantité dudit pétrole vendue ou fournie à une personne pour utilisation comme combustible dans un aéronef ou un navire non immatriculés au Canada; et

c) toute quantité dudit pétrole utilisée ou perdue au cours du traitement ou du raffinage en vue de fabriquer un produit pétrolier mentionné à l'alinéa a) ou b).

(3) Aux fins de l'alinéa (1)a), le montant de l'allocation prescrite pour l'augmentation du coût du transport par pétrolier, subie par l'importateur ou portée à son compte, pour le transport d'une quantité de pétrole jusqu'à son port d'entrée au Canada est le moindre des montants suivants, à savoir:

a) le montant de toute augmentation réelle du coût du transport de cette quantité de pétrole par rapport au coût du transport d'une même quantité importée le 4 septembre 1973;

b) le montant d'augmentation du coût du transport de cette quantité de pétrole attribuable à l'augmentation des prix du fuel de soute, par rapport au coût du transport d'une même quantité importée le 4 septembre 1973; et

c) le montant de l'augmentation du coût du transport de cette quantité de pétrole déterminée selon la méthode de calcul de la partie du fret représentée par le fuel de soute, méthode publiée par l'International Tanker Nominal Freight



and known as the Worldscale Bunker Index that, in the opinion of the Board, produces the most equitable amount.

(4) Where an eligible importer's contractual arrangements are such that it is impossible to measure the amounts referred to in paragraph (3)(a), (b) or (c), the Board may deem those amounts to be such amounts as it thinks fit.

(5) In addition to applying to applications for compensation under these Regulations, subsections (3) and (4) shall apply to all applications for compensation in respect of quantities of petroleum imported into Canada by persons who were eligible importers under the *Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations* or under guidelines made for the purposes of Special Warrants issued by the Governor in Council under Orders in Council P.C. 1974-1176 of May 22, 1974, P.C. 1974-1519 of June 27, 1974, P.C. 1974-1697 of July 25, 1974, P.C. 1974-1943 of August 28, 1974 and P.C. 1974-1973 of September 4, 1974; and to the extent that the amount of compensation paid or payable to any such person pursuant to the said Regulations or guidelines is less than the amount of compensation calculated according to subsections (3) and (4), the Board may authorize the payment of additional or other compensation to such persons to the extent of the difference.

(6) The Board may, with respect to quantities of petroleum imported on or after November 1, 1974, from time to time prescribe deductions from the amount of import compensation calculated pursuant to subsection (1) to provide an offset for any change by the Government of Canada of the levels of prices referred to in subsection 5(1).

The issue that led to the Board's recalculation of the amount of import compensation payable was the proper application of section 6 of the Regulations to petroleum which had been carried to the Caribbean in large vessels and transhipped there by smaller vessels. The Board had decided in the first instance to determine the increased tanker bunker costs upon the basis that the petroleum would be deemed to have been carried for the entire voyage in the smaller vessels. Upon receiving advice that such an approach was not in accordance with the Regulations the Board recalculated the amount of import compensation payable in an amount less than that which had originally been authorized and paid. The difference was retained out of subsequent compensation payable, purportedly in the exercise of the right conferred by section 76 of the *Petroleum Administration Act*, which reads:

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.

Scale Association et connue sous le nom de Worldscale Bunker Index, qui, de l'avis de l'Office, donne le montant le plus équitable.

(4) Lorsque les arrangements contractuels d'un importateur admissible sont tels qu'il est impossible d'évaluer les montants mentionnés aux alinéas (3)a), b) ou c), l'Office peut, à son appréciation, fixer un montant.

(5) En plus de s'appliquer aux demandes d'indemnité déposées en vertu du présent règlement, les paragraphes (3) et (4) s'appliquent également à toutes les demandes d'indemnité touchant les quantités de pétrole importées au Canada par des personnes qui étaient des importateurs admissibles, aux termes des dispositions du *Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers*, ou des directives établies aux fins des mandats spéciaux émis par le Gouverneur en conseil en vertu des décrets C.P. 1974-1176 du 22 mai 1974, C.P. 1974-1519 du 27 juin 1974, C.P. 1974-1697 du 25 juillet 1974, C.P. 1974-1943 du 28 août 1974 et C.P. 1974-1973 du 4 septembre 1974; et, dans la mesure où le montant de l'indemnité payée ou payable à ces personnes en vertu dudit règlement ou desdites directives est inférieur au montant de l'indemnité calculée conformément aux paragraphes (3) et (4), l'Office peut autoriser le versement à ces personnes d'une indemnité supplémentaire équivalant à la différence.

(6) L'Office peut, à l'égard de quantités de pétrole importées à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1974, prescrire de temps à autre des déductions du montant de l'indemnité calculé conformément au paragraphe (1) afin de compenser tout changement apporté par le gouvernement du Canada aux prix mentionnés au paragraphe 5 (1).

C'est pour appliquer correctement les prescriptions de l'article 6 du Règlement que l'Office a calculé de nouveau le montant de l'indemnité d'importation due pour du pétrole transporté aux Caraïbes par de grands pétroliers et transbordé dans de plus petits. L'Office avait d'abord décidé de fixer les coûts additionnels de transport en soute par pétrolier sur la base d'un transport par les plus petits pétroliers pour le voyage entier. Ayant été avisé que cette méthode n'était pas conforme au Règlement, l'Office fit un nouveau calcul du montant de l'indemnité d'importation due qui donna comme résultat un montant moindre que celui autorisé et versé à l'origine. La différence a été retenue à même des indemnités dues subséquentement, supposément dans l'exercice du droit conféré par l'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole* qui se lit:

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.

A section 28 application attacking the exercise of this right was dismissed for lack of jurisdiction on the ground that it was not a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The issue as to whether the Board did in fact lack authority under the Regulations to make its original determination upon the basis that it did was not clearly put before the Court, and I express no opinion on it. It is sufficient, I think, for purposes of the issues that are raised by this application that the Board made its recalculation upon the assumption that its original determination was not in accordance with the Regulations and the importer had received an amount of compensation in excess of that to which it was entitled.

The issues on this section 28 application are whether the authorization by the Board of the payment of compensation in an amount determined by the Board in accordance with the Regulations is a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*, and if it is, whether the Board had the power to revise its determination of the amount payable.

On the first question I regret that I must differ from the conclusion reached by the Chief Justice. In my opinion a determination by the Board of the amount of import compensation to be authorized is a condition of the entitlement to a particular amount of compensation. I am unable to see it as merely an administrative application of statutory provisions and regulations which themselves create an entitlement to a particular amount of compensation. That the Board has an adjudicative function is, I think, indicated by the role which its own judgment is to play in the application of the Regulations. For example, paragraph (b) of subsection 6(1) of the Regulations provides for the inclusion in the calculation to be made by the Board of costs "deemed by the Board" to have been incurred or to be attributable to a particular factor. Paragraph (c) of subsection 6(3) provides that the Board shall consider the method for calculating the bunker element of freight that "in the opinion of the Board, produces the most equitable amount." Subsection 6(4) provides that "Where an eligible importer's contractual arrangements are such that it is impossible to measure the amounts referred to

Une demande en vertu de l'article 28 attaquant l'exercice de ce droit a été rejetée pour absence de compétence au motif qu'il ne s'agissait pas d'une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. On n'a pas clairement soumis à la Cour la question de savoir si l'Office avait le droit en vertu du Règlement de rendre cette première décision sur la base qu'il a utilisée, et je n'exprime aucune opinion sur le sujet. Il suffit, pour les fins des problèmes soulevés par la présente demande, que l'Office ait effectué son nouveau calcul en prenant pour acquis que sa première décision n'était pas conforme au Règlement et que l'importateur avait reçu une indemnité d'un montant supérieur à celui auquel il avait droit.

Les questions soulevées dans cette demande en vertu de l'article 28 sont de savoir si l'autorisation par l'Office du versement d'une indemnité d'un montant qu'il fixe conformément au Règlement constitue une décision qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et, dans l'affirmative, si l'Office avait le pouvoir de réviser sa décision quant au montant dû.

Quant à la première question, j'ai le regret de ne pas pouvoir partager la conclusion à laquelle est arrivé le juge en chef. A mon avis, le droit à un montant spécifique d'indemnité dépend d'une décision de l'Office sur le montant de l'indemnité d'importation à autoriser. Je suis incapable de la voir comme une simple application administrative de dispositions statutaires et de règlements qui eux-mêmes créent le droit à un montant d'indemnité précis. Le rôle que joue le propre jugement de l'Office dans l'application du Règlement indique, je crois, que celui-ci exerce une fonction décisionnelle. Par exemple, l'alinéa 6(1)b) du Règlement prévoit l'inclusion dans le calcul de l'Office des coûts qui «selon l'Office» sont censés avoir été subis ou attribuables à un facteur particulier. L'alinéa 6(3)c) prévoit que l'Office devra envisager la méthode de calcul de la partie du fret représentée par le fuel de soute qui «de l'avis de l'Office, donne le montant le plus équitable». Le paragraphe 6(4) prévoit que «Lorsque les arrangements contractuels d'un importateur admissible sont tels qu'il est impossible d'évaluer les montants mentionnés aux alinéas (3)a), b) ou c), l'Office peut, à son apprê-

in paragraph (3)(a), (b) or (c), the Board may deem those amounts to be such amounts as it thinks fit." By subsection 6(6) the Board has power to prescribe deductions from the amount of compensation calculated in accordance with subsection (1) to offset a change in the price levels to be maintained by the importer or the persons for whom he imports the petroleum. All of this indicates, in my view, that the Board, as a specialized tribunal, has been given the power to determine, in accordance with the Regulations, the amount of compensation that is to be paid to an importer as a matter of legal entitlement. I do not see the Regulations as providing for a relatively straight-forward set of calculations but rather for what may be in some cases a fairly complex determination involving the exercise of judgment by the Board. In view of the role to be played by the Board I do not see how an action could be brought directly in the courts for the recovery of a particular amount of compensation without prior recourse to the Board. The Board could, of course, be compelled to exercise its authority in a particular case, and its determination would be subject to review. Although the Board's function is expressed as one of determination and "authorization", the authorization by the Board of the payment of compensation in a particular amount is, for all practical purposes, the whole of the decision with respect to such payment. Section 75 of the *Petroleum Administration Act* provides that where the Board authorizes payment of import compensation "the amount so authorized shall be paid on the requisition of the Minister." This is a further indication, I think, that it is the determination and authorization by the Board that creates the entitlement to compensation in a particular amount.

In my opinion the subject-matter of the Board's decision, the criteria or conditions that are to be applied, and the effect of the decision are such as to make the decision one which must be made on a judicial or quasi-judicial basis. It is a decision the purpose of which is to compensate an importer for maintaining certain price levels despite increased costs, and it involves the application of the Regulations to questions of fact which lend themselves to an adjudicative process. I am, therefore, of the opinion that this Court has jurisdiction to entertain an application under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside an authorization by the

ciation, fixer un montant.» En vertu du paragraphe 6(6), l'Office a le pouvoir de prescrire des déductions du montant de l'indemnité calculé conformément au paragraphe (1) afin de compenser tout changement aux prix que l'importateur ou les personnes pour lesquelles il l'a importé doivent maintenir. Tout ceci indique, à mon avis, que l'Office, à titre de tribunal spécialisé, a reçu le pouvoir de fixer, conformément au Règlement, le montant de l'indemnité due à un importateur qui y a droit. Je ne perçois pas le Règlement comme prescrivant un ensemble de calculs relativement simples, mais plutôt ce qui peut s'avérer dans certains cas une décision relativement complexe impliquant que l'Office exerce son jugement. Vu le rôle que doit jouer l'Office, je ne vois pas comment une action pourrait être intentée directement devant les tribunaux pour recouvrer un montant précis d'indemnité sans exercer d'abord un recours devant l'Office. On pourrait obliger l'Office, bien sûr, à exercer ses pouvoirs dans un cas particulier, et sa décision serait sujette à révision. Quoique la fonction de l'Office soit décrite comme une fonction de décision puis «d'autorisation», l'autorisation par l'Office du versement d'un montant précis d'indemnité constitue, à toutes fins pratiques, toute la décision quant à ce versement. L'article 75 de la *Loi sur l'administration du pétrole* prévoit que lorsque l'Office autorise le versement d'une indemnité d'importation «ce versement est effectué à la requête du Ministre.» Il s'agit ici d'un indice additionnel, je crois, que le droit à un montant précis d'indemnité est créé par la décision et l'autorisation de l'Office.

A mon avis, l'objet de la décision de l'Office, les critères ou conditions qui doivent être appliqués, et l'effet de la décision sont tels que celle-ci est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Son but est d'indemniser un importateur qui maintient certains prix malgré l'augmentation des coûts, et elle implique l'application du Règlement à des questions de fait qui se prêtent à un processus décisionnel. Je suis donc d'avis que cette cour a compétence pour entendre la demande en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à faire annuler l'autorisation par l'Office du versement d'une indemnité d'im-

Board of the payment of import compensation in an amount determined by it.

It is necessary, then, to consider the second issue raised by the section 28 application: whether the Board had jurisdiction to revise its determination of the amount payable to the importer in this case. Section 76 of the Act, which has been quoted above, provides for the right of the Crown to recover an amount to which an importer is not entitled. Section 9 of the Regulations provides for an undertaking by the importer to permit the Board to examine and copy material related to a payment and to repay to the Receiver General any amount to which he is not entitled. It reads:

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

(a) undertaken in writing to the Board that

(i) he will allow any person designated by the Board to enter any premises of the eligible importer in order to examine and copy any record, book, paper or other document found thereon that, in the opinion of that person, relates to the payment of import compensation to that eligible importer, and

(ii) he will repay to the Receiver General 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

(b) certified in writing to the Board that

(i) all information submitted by him to the Board is correct as to fact and fair and reasonable as to estimates, and

(ii) except as may be permitted by the Minister pursuant to section 8, he has complied with all the requirements of an eligible importer set out in subsection 5(1) or (2), as the case may be.

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.

For the foregoing reasons I am of the opinion that the section 28 application must be dismissed.

portation au montant qu'il fixe.

Il est donc nécessaire d'examiner la seconde question soulevée par la demande en vertu de l'article 28: si l'Office avait compétence pour réviser sa décision sur le montant dû à l'importateur en l'espèce. L'article 76 de la Loi, cité précédemment, confère à la Couronne le droit de recouvrer d'un importateur un montant auquel il n'a pas droit. L'article 9 du Règlement prévoit l'engagement par l'importateur de permettre à l'Office d'examiner et de reproduire les documents qui ont rapport au versement et de remettre au receveur général tout montant auquel il n'a pas droit. En voici le texte:

9. Aucun paiement n'est fait, en vertu du présent règlement, à un importateur admissible, à moins que ce dernier

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

(i) de permettre à toute personne désignée par l'Office à pénétrer dans les locaux de l'importateur pour y examiner et reproduire les documents trouvés dans ces lieux, notamment les écritures, les livres ou les papiers, qui, de l'avis de cette personne, ont rapport au versement d'une indemnité d'importation à l'importateur admissible; et

(ii) de remettre au receveur général 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

b) n'ait garanti par écrit à l'Office

(i) que tous les renseignements qu'il lui a fournis sont exacts quant aux faits et justes et raisonnables quant aux estimations, et

(ii) qu'exception faite de ce que peut autoriser le Ministre en vertu de l'article 8, il s'est conformé à toutes les exigences des paragraphes 5(1) ou (2) selon le cas.

A 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.

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis que la demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée.