

Canadian Industrial Gas & Oil Ltd.
Respondent;

and

The Government of Saskatchewan and The Attorney General for the Province of Saskatchewan *Applicants;*

and

The Attorney General of Canada and The Attorney General of Manitoba *Intervenors.*

1978: June 6; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Beetz JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Interest — Damages awarded against Crown for wrongful retention of moneys compulsorily retained — Statutory authority providing for interest to be allowed in such circumstances — The Interpretation Act, R.S.S. 1965, c. 1, s. 7 — The Proceedings against the Crown Act, R.S.S. 1965, c. 87, s. 17(1) — The Queen's Bench Act, R.S.S. 1965, c. 73, s. 46.

[*The King v. Carroll*, [1948] S.C.R. 126; *Ross v. The King* (1902), 32 S.C.R. 532; *Prince Albert Pulp Co. Ltd. v. Foundation Company of Canada, Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 200; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1906] A.C. 117; *Gettle Bros. Construction Co. Ltd. v. Alwinal Potash of Canada Ltd.* (1969), 5 D.L.R. (3d) 719, referred to.]

APPLICATION pursuant to Rule 61 of the Rules of the Supreme Court of Canada for an order amending the order pronounced on November 23, 1977, in an appeal from a judgment of the Court of Appeal for Saskatchewan¹, by deleting therefrom reference to the payment of interest by the applicant, the Government of Saskatchewan. Application dismissed.

G. J. D. Taylor, Q.C., R. S. Meldrum, Q.C., and G. K. Randall, for the applicants.

J. J. Robinette, Q.C., and W. M. Elliott, Q.C., for the respondent.

T. B. Smith, Q.C., and J. Mabbutt, for the intervener, the Attorney General of Canada.

¹ [1978] 2 S.C.R. 545.

Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. *Intimée;*

et

Le gouvernement de la Saskatchewan et le procureur général de la province de la Saskatchewan *Requérants;*

et

Le procureur général du Canada et le procureur général du Manitoba *Intervenants.*

1978: 6 juin; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Beetz.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Intérêts — Condamnation de la Couronne à payer des dommages-intérêts pour avoir à tort retenu des fonds sans autorité pour le faire — Existe-t-il une loi permettant d'accorder des intérêts dans ces circonstances? — The Interpretation Act, R.S.S. 1965, chap. 1, art. 7 — The Proceedings against the Crown Act, R.S.S. 1965, chap. 87, par. 17(1) — The Queen's Bench Act, R.S.S. 1965, chap. 73, art. 46.

[Jurisprudence: *Le Roi c. Carroll*, [1948] R.C.S. 126; *Ross c. Le Roi* (1902), 32 R.C.S. 532; *Prince Albert Pulp Co. Ltd. c. The Foundation Company of Canada, Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 200; *Toronto Railway Co. v. Corporation of the City of Toronto*, [1906] A.C. 117; *Gettle Bros. Construction Co. Ltd. v. Alwinal Potash of Canada Ltd.* (1969), 5 D.L.R. (3d) 719.]

REQUÊTE présentée en vertu de la règle 61 des Règles de la Cour suprême du Canada visant la modification d'un jugement prononcé le 23 novembre 1977, en appel d'un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan¹, en en retranchant la disposition relative au paiement d'intérêts par le gouvernement de la Saskatchewan, requérant. Requête rejetée.

G. J. D. Taylor, c.r., R. S. Meldrum, c.r., et G. K. Randall, pour les requérants.

J. J. Robinette, c.r., et W. M. Elliott, c.r., pour l'intimée.

T. B. Smith, c.r., et J. Mabbutt, pour l'intervenant, le procureur général du Canada.

¹ [1978] 2 R.C.S. 545.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an application brought under the provisions of Rule 61 of the Rules of this Court for an order amending the order pronounced on November 23, 1977, whereby the respondent, Canadian Industrial Gas & Oil Ltd., was held entitled to recover from the Crown in the right of Saskatchewan the moneys it had paid by way of mineral income tax and royalty surcharge under Saskatchewan legislation, regulations and orders which were declared to be *ultra vires* by that order.

By the present application, the Government of Saskatchewan and the Attorney General for that Province seek to have the said order varied by deleting therefrom the following provision made for the payment of interest:

The appellant is entitled to judgment against the Government for the recovery of the sums paid by way of mineral income tax and royalty surcharge *with interest thereon from the respective dates of payment up to the date of repayment.* (The italics are my own.)

By direction of the Court oral argument was presented on behalf of the applicants, and the Attorney General of Canada and the Attorney General of Manitoba intervened to support the application although no oral argument was presented on behalf of either of them.

In support of its contention the applicant relies on the language employed by Mr. Justice Taschereau (as he then was) speaking for the majority of this Court in the case of *The King v. Carroll*², at p. 132, where he said:

It is settled jurisprudence that interest may not be allowed against the Crown, unless there is a statute or a contract providing for it. (*King v. Miller*, [1930] S.C.R. 293; *Hochelaga Shipping v. The King*, [1944] S.C.R. 138; *The King v. Racette*, [1948] S.C.R. 28.) In the present case, there is no statutory provision and no contractual obligation in support of the suppliers' claim.

² [1948] S.C.R. 126.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—La présente requête, présentée en vertu des dispositions de la règle 61 des Règles de cette Cour, vise la modification du jugement prononcé le 23 novembre 1977 qui accorde à l'intimée, Canadian Industrial Gas & Oil Ltd., le droit de recouvrer de la Couronne du chef de la Saskatchewan ce qu'elle a payé à titre d'impôt sur le revenu minier et de surtaxe imposés en vertu de la législation, des règlements et des ordonnances de la province de la Saskatchewan déclarés *ultra vires* par ce jugement.

Le gouvernement de la Saskatchewan et le procureur général de cette province demandent que le jugement de la Cour soit modifié en en retranchant la disposition suivante relative au paiement d'intérêts:

L'appelante est en droit d'obtenir jugement contre le gouvernement pour le remboursement des montants qu'elle a payés à titre d'impôt sur le revenu minier et de surtaxe, *avec intérêt à partir des dates respectives de paiement jusqu'à la date du remboursement.* (Mis en italiques par mes soins.)

Conformément à une directive de la Cour, les requérants ont plaidé leur cause oralement; le procureur général du Canada et le procureur général du Manitoba sont intervenus à l'appui de la requête mais n'ont pas présenté de plaidoiries orales.

A l'appui de ses prétentions, le requérant invoque la déclaration suivante du juge Taschereau (alors juge puîné) qui parlait au nom de la majorité de cette Cour dans *Le Roi c. Carroll*², à la p. 132:

[TRADUCTION] Il est bien réglé par la jurisprudence qu'on ne peut accorder de l'intérêt contre le trésor public, à moins qu'une loi ou un contrat ne le prévoie. (*Le Roi c. Miller*, [1930] R.C.S. 293; *Hochelaga Shipping c. Le Roi*, [1944] R.C.S. 138; *Le Roi c. Racette*, [1948] R.C.S. 28.) En l'espèce, la réclamation des requérantes n'est fondée sur aucune disposition législative ni aucune obligation contractuelle.

² [1948] R.C.S. 126.

The *Carroll* case and the authorities there cited, however, involved actions against the federal Crown which were governed by the then federal *Petition of Right Act*, whereas the question of the granting of remedies in the present case must be governed by the law of the Province of Saskatchewan (see *Ross v. The King*³).

This is a case in which damages had been awarded against the Crown for the wrongful retention of moneys compulsorily retained and the sole question raised by this application is whether there is statutory authority in the law of Saskatchewan providing for interest to be allowed in such circumstances.

In this regard the applicant relies primarily on the provisions of s. 7 of the Saskatchewan *Interpretation Act*, R.S.S. 1965, c. 1, which read:

7. No provisions in an Act shall affect the rights of Her Majesty unless it is expressly stated therein that Her Majesty is bound thereby.

This section must, however, be read in light of the following express provisions of s. 17(1) of the Saskatchewan *Proceedings against the Crown Act*, R.S.S. 1965, c. 87, which read as follows:

17. (1) Subject to this Act, in proceedings against the Crown the rights of the parties are as nearly as possible the same as in a suit between person and person; and the court may:

(a) make any order, including an order as to costs, that it may make in proceedings between persons; and

(b) otherwise give such appropriate relief as the case may require.

In a suit between person and person in the Province of Saskatchewan, the entitlement to interest is governed by s. 46 of *The Queen's Bench Act*, R.S.S. 1965, c. 73, which reads as follows:

46. Interest shall be payable in all cases in which it is now payable by law, or in which it has been usual for a jury to allow it.

In considering the effect of this section in the case of *Prince Albert Pulp Company Ltd. v. The*

Toutefois l'arrêt *Carroll* et la jurisprudence qui y est citée portent sur des actions intentées contre la Couronne fédérale en vertu de la *Loi sur les pétitions de droit* en vigueur à l'époque, alors que la question des redressements à accorder en l'espèce est régie par le droit en vigueur dans la province de la Saskatchewan (voir *Ross c. Le Roi*³).

La présente requête survient à la suite de la condamnation de la Couronne à payer des dommages-intérêts pour avoir à tort retenu des fonds sans autorité pour le faire et la seule question à trancher est de savoir si la législation de la Saskatchewan contient des dispositions permettant d'accorder des intérêts dans ces circonstances.

Le requérant se fonde essentiellement sur l'art. 7 de *The Interpretation Act* de la Saskatchewan, R.S.S. 1965, chap. 1, dont voici le texte:

[TRADUCTION] 7. Aucune disposition d'une loi n'a d'effet sur les droits de Sa Majesté à moins qu'il n'y soit expressément prévu qu'elle lie Sa Majesté.

Cet article doit cependant être lu à la lumière des dispositions expresses suivantes du par. 17(1) de *The Proceedings against the Crown Act* de la Saskatchewan, R.S.S. 1965, chap. 87:

[TRADUCTION] 17.(1) Sous réserve de la présente loi, dans des procédures contre la Couronne, les droits des parties sont autant que possible les mêmes que dans des procédures entre particuliers; et la cour peut:

a) rendre toute ordonnance, y compris une ordonnance sur les dépens, qu'elle peut rendre dans des procédures entre particuliers; et

b) ordonner tout autre redressement approprié.

En Saskatchewan, les poursuites entre particuliers sont régies, quant aux intérêts, par l'art. 46 de *The Queen's Bench Act*, R.S.S. 1965, chap. 73, dont voici le texte:

[TRADUCTION] 46. Un intérêt sera payable dans tous les cas où l'autorise actuellement la loi ou dans tous les cas où un jury en accorde habituellement un.

Analysant l'effet de cet article dans l'arrêt *Prince Albert Pulp Company Ltd. c. The Founda-*

³ (1902), 32 S.C.R. 532.

³ (1902), 32 R.C.S. 532.

*Foundation Company of Canada, Limited*⁴, Mr. Justice Martland, who delivered the judgment of the Court, adopted and relied upon the judgment of the Privy Council in *Toronto Railway Company v. Corporation of the City of Toronto*⁵, in which an identical section of the Ontario *Judicature Act*, (R.S.O. 1897, c. 51, s. 113) was considered by the Board and where it was held:

The result, therefore, seems to be that in all cases where, in the opinion of the Court, the payment of a just debt has been improperly withheld, and it seems to be fair and equitable that the party in default should make compensation by payment of interest, it is incumbent upon the Court to allow interest for such time and at such rate as the Court may think right.

As Mr. Justice Martland points out, there are a number of other cases in Saskatchewan which recognize the power of the court to award interest in such circumstances, the most recent of which is *Gettle Bros. Construction Co. Ltd. v. Alwinal Potash of Canada Ltd.*⁶, in which case an appeal to this Court was dismissed without written reasons.

As s. 17(1) of *The Proceedings against the Crown Act* provides that where the Crown is a party to the proceedings its rights "are as nearly as possible the same as in a suit between person and person", it follows that it is incumbent upon the Court to require that the Crown make compensation by payment of interest on moneys improperly withheld from the respondent as any other party would be required to do.

A vigorous argument was presented on behalf of the applicant to the effect that this section was directed to procedural rather than substantive matters, and this contention was said to be supported by the reference to "an order as to costs" as those words occur in subs. 1(a) of the section. In developing this argument, however, only passing reference was made to subs. (b) of the section which clothes the Court with the broad power to "give such appropriate relief as the Court may require in any proceeding brought against the Crown". The authority to "give such appropriate

*tion Company of Canada, Limited*⁴, le juge Martland, qui a prononcé le jugement de la Cour, a suivi l'arrêt *Toronto Railway Company v. Corporation of the City of Toronto*⁵; le Conseil privé y a étudié une disposition identique de *The Judicature Act* de l'Ontario (R.S.O. 1897, chap. 51, art. 113) et conclu:

[TRADUCTION] Par conséquent, il semble que dans tous les cas où, selon la Cour, le paiement d'une juste dette a été indûment retenu, et qu'il semble juste et équitable qu'il y ait réparation sous forme d'intérêt, il incombe à la Cour d'en accorder pendant une période et à un taux qu'elle juge convenables.

Comme le souligne le juge Martland, plusieurs autres arrêts rendus en Saskatchewan reconnaissent le pouvoir de la Cour d'accorder un intérêt en pareilles circonstances, le plus récent étant *Gettle Bros. Construction Co. Ltd. v. Alwinal Potash of Canada Ltd.*⁶; dans cette affaire, un pourvoi interjeté devant cette Cour a été rejeté sans motifs écrits.

Étant donné que le par. 17(1) de *The Proceedings against the Crown Act* prévoit que, lorsque la Couronne est partie à des procédures, ses droits «sont autant que possible les mêmes que dans des procédures entre particuliers», il est du devoir de la Cour d'exiger que la Couronne dédommage l'intimée en lui versant un intérêt sur les fonds indûment retenus, comme toute autre partie serait tenue de le faire.

Le requérant a plaidé avec insistance que cet article vise des questions de procédure et non des questions de fond et il a déclaré que ce point de vue est appuyé par la mention d'«une ordonnance sur les dépens» à l'al. 17(1)a). Mais, dans son raisonnement, il s'est à peine arrêté à l'al. 17(1)b) qui confère à la Cour le large pouvoir d'«ordonner tout autre redressement approprié» dans des procédures contre la Couronne. Le pouvoir d'«ordonner tout autre redressement approprié» n'est manifestement pas restreint à des questions de procédure et le poids que pourrait avoir l'argument du requé-

⁴ [1977] 1 S.C.R. 200.

⁵ [1906] A.C. 117.

⁶ (1969), 5 D.L.R. (3d) 719.

⁴ [1977] 1 R.C.S. 200.

⁵ [1906] A.C. 117.

⁶ (1969), 5 D.L.R. (3d) 719.

relief as the case may require" is clearly not limited to procedural matters and any force that could be attached to the applicant's argument based upon s. 17(1)(a) is neutralized by the subsection immediately following it.

For all these reasons I would dismiss this application with costs.

Application dismissed with costs.

Solicitors for the respondent: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Solicitors for the applicants: Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon.

Solicitors for the interveners: McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon.

rant fondé sur l'al. 17(1)a) est neutralisé par l'alinéa suivant.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter la requête avec dépens.

Requête rejetée avec dépens.

Procureurs de l'intimée: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Procureurs des requérants: Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon.

Procureurs des intervenants: McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon.