

Air Canada *Appellant*

v.

The Liquor Control Board of Ontario, the Attorney General of Canada, the Liquor Licence Board of Ontario and the Attorney General for Ontario *Respondents*

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta and the Société des alcools du Québec *Intervenors*

and between

Canadian Airlines International Ltd. *Appellant*

v.

The Liquor Control Board of Ontario, the Attorney General of Canada, the Liquor Licence Board of Ontario and the Attorney General for Ontario *Respondents*

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta and the Société des alcools du Québec *Intervenors*

INDEXED AS: AIR CANADA v. ONTARIO (LIQUOR CONTROL BOARD)

File No.: 24851.

1997: February 17; 1997: June 26.

Air Canada *Appelante*

c.

La Régie des alcools de l'Ontario, le procureur général du Canada, la Commission des permis d'alcool de l'Ontario et le procureur général de l'Ontario *Intimés*

et

Le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta et la Société des alcools du Québec *Intervenants*

et entre

Lignes aériennes Canadien International Ltée *Appelante*

c.

La Régie des alcools de l'Ontario, le procureur général du Canada, la Commission des permis d'alcool de l'Ontario et le procureur général de l'Ontario *Intimés*

et

Le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta et la Société des alcools du Québec *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: AIR CANADA c. ONTARIO (RÉGIE DES ALCOOLS)

N° du greffe: 24851.

1997: 17 février; 1997: 26 juin.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Air law — Provincial liquor control — Markups — Gallonage fees — Provincial liquor control authorities charging airlines markups and gallonage fees on alcohol imported into Canada for use on domestic flights — Whether liquor “intoxicating liquor” within meaning of Importation of Intoxicating Liquors Act — Whether liquor imported “into any province” within meaning of Act — Whether provincial liquor monopoly constitutionally inapplicable to airlines — Whether airlines entitled to recover gallonage fees and markups paid — Whether punitive damages or compound interest warranted — Importation of Intoxicating Liquors Act, R.S.C., 1985, c. I-3, ss. 2, 3.

Droit aérien — Régie provinciale des alcools — Suppléments au prix — Droits sur le nombre de gallons — Autorités provinciales chargées de la régie des alcools exigeant des compagnies aériennes des suppléments au prix et des droits sur le nombre de gallons relativement à l'alcool importé au Canada pour fins de consommation à bord de vols intérieurs — L'alcool est-il de la «boisson enivrante» au sens de la Loi sur l'importation des boissons enivrantes? — L'alcool est-il importé «dans une province» au sens de cette loi? — Le monopole provincial de l'alcool est-il constitutionnellement inapplicable aux compagnies aériennes? — Les compagnies aériennes peuvent-elles recouvrer les droits sur le nombre de gallons et les suppléments au prix qu'elles ont payés? — Des dommages-intérêts punitifs ou des intérêts composés sont-ils justifiés? — Loi sur l'importation des boissons enivrantes, L.R.C. (1985), ch. I-3, art. 2, 3.

The respondent Liquor Control Board of Ontario (“LCBO”) enjoys a monopoly over the sale, transportation, delivery and storage of liquor in Ontario pursuant to several statutes including the *Importation of Intoxicating Liquors Act* (“*ILLA*”), which prohibits the importation into a province of liquor that has not been purchased on behalf of and consigned to the government of the province. The appellant airlines provide liquor to their passengers, some of which is purchased abroad, stored in customs bonded warehouses at Pearson international airport and eventually placed aboard aircraft there. The LCBO charges a “markup” on liquor that is transferred out of the bonded area of the customs warehouses at Pearson for use on domestic flights. It does this on the strength of the *ILLA*, which, in its view, makes it the owner of all alcohol imported into Ontario, and hence entitles it to extract a profit as the price of conveying the liquor back into the airlines’ possession. Until recently, the appellant airlines held Ontario liquor licences, believing that provincial law required them to do so, and paid gallonage fees to the LCBO pursuant to those licences. In 1983, a consultant working for Wardair concluded that airlines were not required to hold licences, and an agreement was reached with the LCBO whereby Wardair stopped paying markups and gallonage fees. Canadian Airlines learned of the arrangement in 1989, when it merged with Wardair, but the LCBO refused to concede that it had ever released Wardair from the obligation to pay markups. In the

L’intimée, la Régie des alcools de l’Ontario («RAO»), détient le monopole de la vente, du transport, de la livraison et de l’entreposage d’alcool en Ontario, conformément à plusieurs lois, dont la *Loi sur l’importation des boissons enivrantes*, («*LIBE*»), qui interdit l’importation dans une province de l’alcool qui n’a pas été acheté pour le gouvernement de la province ou qui ne lui est pas consigné. Les compagnies aériennes appelantes offrent à leurs passagers de l’alcool dont une partie est achetée à l’étranger, stockée dans des entrepôts des douanes à l’aéroport international Pearson et éventuellement chargée à bord de leurs avions à cet endroit. La RAO exige un «supplément au prix» de l’alcool qui est transféré hors de la zone sous douane des entrepôts des douanes à l’aéroport Pearson, pour fins de consommation à bord de vols intérieurs. Elle le fait sur la foi de la *LIBE*, qui, à son avis, la rend propriétaire de tout l’alcool importé en Ontario et lui donne donc le droit de toucher un profit en contrepartie de la remise de l’alcool en la possession des compagnies aériennes. Jusqu’à tout récemment, les compagnies aériennes appelantes étaient titulaires de permis d’alcool de l’Ontario, croyant que la loi provinciale leur imposait cela, et payaient à la RAO des droits sur le nombre de gallons conformément à ces permis. En 1983, un consultant engagé par Wardair a conclu que les compagnies aériennes n’étaient pas tenues de détenir des permis, et une entente est intervenue avec la RAO, en vertu de laquelle Wardair cesserait de payer des suppléments et des droits sur le nombre de

result, Canadian agreed to continue paying markups, but only under protest. In 1990, the LCBO informed the appellant airlines that it would not approve the storage of liquor in customs bonded warehouses at Pearson unless the airlines acknowledged in written applications that the liquor they brought into Ontario was subject to the *ILLA*. A condition of the approval was that the airlines should purchase their liquor as agents of the LCBO and should pay the appropriate markups. Air Canada signed the application. Canadian signed under protest.

The airlines asked the Ontario Court of Justice to determine the applicability of the various liquor statutes to them. In addition, they sought to recover in restitution monies that they had paid to the LCBO and the Liquor Licence Board of Ontario under the liquor statutes. The trial judge found that the province was liable to the airlines for the amount of gallonage fees and markups paid since January 1, 1984. He decided that, on the facts before him, neither punitive damages nor compound interest was warranted. The Court of Appeal allowed the provincial authorities' appeal in part. It concluded that the airlines were entitled to recover the gallonage fees they had paid after January 1, 1984, but found that the LCBO had lawfully collected the markups.

Held: The appeal should be allowed in part.

The LCBO was entitled to charge a markup on the liquor that the airlines purchased abroad and kept in bond at Pearson because that liquor was subject to the *ILLA*. Section 2 of the Act defines "intoxicating liquor" as liquor "that it is unlawful to sell or have in possession without a permit or other authority" of the provincial government. While the airlines did not require a licence to keep their liquor in Ontario, if they had wished to sell that liquor in Ontario they could have done so only under authority of a licence. "Intoxicating liquor" is not liquor that actually will come within the ambit of a provincial licensing scheme, but liquor that would come within the ambit of such a scheme if it were to be sold or possessed within the province. Because the liquors that the airlines brought into Pearson are liquors that

gallons. Les Lignes aériennes Canadien ont pris connaissance de l'entente, en 1989, lorsqu'elles ont fusionné avec Wardair, mais la RAO a refusé d'admettre qu'elle avait jamais dispensé Wardair de l'obligation de payer des suppléments. En définitive, Canadien a accepté de continuer à payer des suppléments, mais sous toutes réserves seulement. En 1990, la RAO a informé les compagnies aériennes appelantes qu'elle n'approuverait le stockage d'alcool dans les entrepôts des douanes à l'aéroport Pearson que si les compagnies aériennes reconnaissent, dans des demandes par écrit, que l'alcool qu'elles apportaient en Ontario était assujéti à la *LIBE*. Une condition de cette approbation était que les compagnies aériennes achètent leur alcool en tant que mandataires de la RAO et payent les suppléments appropriés. Air Canada a signé la demande. Canadien a signé sous toutes réserves.

Les compagnies aériennes ont demandé à la Cour de justice de l'Ontario de décider si les diverses lois en matière d'alcool leur étaient applicables. De plus, elles cherchaient à se faire restituer les sommes qu'elles avaient payées à la RAO et à la Commission des permis d'alcool de l'Ontario en vertu de ces lois. Le juge de première instance a décidé que la province était responsable envers les compagnies aériennes du montant des droits sur le nombre de gallons et des suppléments payés depuis le 1^{er} janvier 1984. Il a statué que, selon les faits dont il était saisi, l'attribution de dommages-intérêts punitifs et d'intérêts composés n'était pas justifiée. La Cour d'appel a accueilli en partie l'appel des autorités provinciales. Elle a conclu que les compagnies aériennes pouvaient recouvrer les droits qu'elles avaient payés sur le nombre de gallons après le 1^{er} janvier 1984, mais que la RAO avait perçu légalement les suppléments.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli en partie.

La RAO avait le droit d'exiger un supplément au prix de l'alcool que les compagnies aériennes achetaient à l'étranger et conservaient en stockage à l'aéroport Pearson, parce que cet alcool était assujéti à la *LIBE*. L'article 2 de la Loi prévoit que «boisson enivrante» s'entend de toute boisson «qu'il est illégal de vendre ou d'avoir en sa possession sans un permis ou autre autorisation» du gouvernement de la province. Même si les compagnies aériennes n'avaient pas besoin d'un permis pour conserver leur alcool en Ontario, si elles avaient voulu vendre cet alcool en Ontario, elles n'auraient pu le faire qu'en vertu d'un permis. L'expression «boisson enivrante» vise non pas l'alcool qui relèvera effectivement d'un régime d'autorisation provincial, mais celui qui relèverait d'un tel régime si jamais quelqu'un le

could not ordinarily be sold in Ontario without a licence, they are intoxicating liquors within the meaning of the *ILLA*. They are also imported into Ontario for purposes of the *ILLA*; the words "into any province" in s. 3(1) refer to physical presence within the boundaries of a province.

The provincial liquor monopoly is not constitutionally inapplicable to the appellant airlines. The provision of liquor is not an integral part of their federal aeronautical undertaking.

The provincial authorities concede that they should make restitution of the gallonage fees paid by the airlines after January 1, 1984. They should also be liable for the fees paid before that date. The trial judge and the Court of Appeal justified their choice of the date on the ground that it was then that the provincial authorities realized that they could not require the airlines to hold liquor licences, but Canadian law has never required a showing of bad faith as a precondition to the recovery of monies collected by a governmental agency under an inapplicable law.

Both punitive damages and compound interest might have been appropriately ordered on the facts of this case. The conduct of the provincial authorities was improper to say the least, since government agents continued to collect fees from the appellants under a regime that they knew was inapplicable to airlines. The awarding of punitive damages and compound interest is, however, discretionary. Because it cannot be said that the trial judge misdirected himself on any applicable principle of law or that his exercise of discretion was so clearly wrong as to amount to an injustice, his refusal to award punitive damages or compound interest should be allowed to stand.

Cases Cited

Referred to: *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161; *Subilomar Properties (Dundas) Ltd. v. Cloverdale Shopping Centre Ltd.*, [1973] S.C.R. 596; *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902] A.C. 73; *Attorney-General*

vendait ou l'avait en sa possession à l'intérieur de la province. Comme l'alcool que les compagnies aériennes apportaient à l'aéroport Pearson est de l'alcool qui ne pouvait pas normalement être vendu sans permis en Ontario, cet alcool est de la boisson enivrante au sens de la *LIBE*. Il est également importé en Ontario aux fins de la *LIBE*; les mots «dans une province» figurant au par. 3(1) renvoient à la présence physique à l'intérieur des frontières d'une province.

Le monopole provincial de l'alcool n'est pas constitutionnellement inapplicable aux compagnies aériennes appelantes. La fourniture d'alcool ne fait pas partie intégrante de leur entreprise aéronautique fédérale.

Les autorités provinciales reconnaissent qu'elles devraient restituer les droits sur le nombre de gallons payés par les compagnies aériennes après le 1^{er} janvier 1984. Elles devraient aussi être tenues responsables des droits payés avant cette date. Le juge de première instance et la Cour d'appel ont justifié leur choix de cette date en affirmant que c'était à ce moment que les autorités provinciales s'étaient rendu compte qu'elles ne pouvaient pas obliger les compagnies aériennes à détenir des permis d'alcool, mais le droit canadien n'a jamais exigé que l'on démontre l'existence de mauvaise foi pour pouvoir recouvrer des sommes perçues par un organisme gouvernemental sous le régime d'une loi inapplicable.

Des dommages-intérêts punitifs et des intérêts composés auraient pu être accordés à juste titre selon les faits de la présente affaire. La conduite des autorités provinciales a été, le moins qu'on puisse dire, répréhensible, car les fonctionnaires gouvernementaux ont continué à percevoir des droits auprès des appelantes en vertu d'un régime qui, à leur connaissance, était inapplicable aux compagnies aériennes. L'attribution de dommages-intérêts punitifs et d'intérêts composés est toutefois discrétionnaire. Parce qu'on ne peut pas dire que le juge de première instance s'est fourvoyé relativement à un principe de droit applicable ou qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon si manifestement erronée qu'il en a résulté une injustice, son refus d'accorder des dommages-intérêts punitifs ou des intérêts composés devrait être maintenu.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161; *Subilomar Properties (Dundas) Ltd. c. Cloverdale Shopping Centre Ltd.*, [1973] R.C.S. 596; *Attorney-General of Manitoba c. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902] A.C.

for Ontario v. Attorney-General for the Dominion, [1896] A.C. 348; R. v. *Gautreau* (1978), 88 D.L.R. (3d) 718; *The Queen in Right of Manitoba v. Air Canada*, [1980] 2 S.C.R. 303; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] S.C.R. 292; *Murray Hill Limousine Service Ltd. v. Batson*, [1965] Que. Q.B. 778; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; *LaPointe v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 298; *Brock v. Cole* (1983), 40 O.R. (2d) 97; *Wallersteiner v. Moir (No. 2)*, [1975] 1 All E.R. 849; *Vorvis v. Insurance Corporation of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1085; *Elsom v. Elsom*, [1989] 1 S.C.R. 1367.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, s. 92(16).
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43, s. 130.
Customs Bonded Warehouses Regulations, SOR/86-1063, s. 13.
Importation of Intoxicating Liquors Act, R.S.C., 1985, c. I-3, ss. 2 “intoxicating liquor”, “province”, 3.
Liquor Control Act, R.S.O. 1990, c. L.18, ss. 1, 2, 3, 5, 8.
Liquor Licence Act, R.S.O. 1990, c. L.19, ss. 1 “liquor”, 2, 5, 6, 11, 12, 22, 27, 42, 62.
 R.R.O. 1990, Regs. 717, 718, 719, 720.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville: Yvon Blais, 1991.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).
House of Commons Debates, vol. II, 2nd sess., 16th Parl., 1968, at p. 2482.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1995), 24 O.R. (3d) 403, 126 D.L.R. (4th) 301, 82 O.A.C. 81 and 26 O.R. (3d) 158, 127 D.L.R. (4th) 767, 86 O.A.C. 70, allowing in part an appeal from a decision of the Ontario Court (General Division) (1994), 2 G.T.C. 7186,

73; *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348; *R. c. Gautreau* (1978), 88 D.L.R. (3d) 718; *La Reine du chef du Manitoba c. Air Canada*, [1980] 2 R.C.S. 303; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] R.C.S. 292; *Murray Hill Limousine Service Ltd. c. Batson*, [1965] B.R. 778; *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Eadie c. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; *LaPointe c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 298; *Brock c. Cole* (1983), 40 O.R. (2d) 97; *Wallersteiner c. Moir (No. 2)*, [1975] 1 All E.R. 849; *Vorvis c. Insurance Corporation of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 1085; *Elsom c. Elsom*, [1989] 1 R.C.S. 1367.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(16).
Loi sur l'importation des boissons enivrantes, L.R.C. (1985), ch. I-3, art. 2 «boisson enivrante», «province», 3.
Loi sur les alcools, L.R.O. 1990, ch. L.18, art. 1, 2, 3, 5, 8.
Loi sur les permis d'alcool, L.R.O. 1990, ch. L.19, art. 1 «alcool», 2, 5, 6, 11, 12, 22, 27, 42, 62.
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1990, ch. C.43, art. 130.
 R.R.O. 1990, règl. 717, 718, 719, 720.
Règlement sur les entrepôts de stockage des douanes, DORS/86-1063, art. 13.

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.
Débats de la Chambre des communes, vol. II, 2^e sess., 16^e lég., à la p. 2464.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1995), 24 O.R. (3d) 403, 126 D.L.R. (4th) 301, 82 O.A.C. 81 et 26 O.R. (3d) 158, 127 D.L.R. (4th) 767, 86 O.A.C. 70, qui a accueilli en partie un appel contre une décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) (1994), 2 G.T.C.

allowing the airlines' actions. Appeal allowed in part.

Neil Finkelstein, Q.C., and Jeffrey Galway, for the appellants.

Tom Marshall, Q.C., Peter Landmann and Michel Lapierre, for the respondents the Liquor Control Board of Ontario, the Liquor Licence Board of Ontario and the Attorney General for Ontario.

Roslyn J. Levine, Q.C., and Charles D. Johnston, for the respondent the Attorney General of Canada.

Monique Rousseau, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Written submissions only by *Alison W. Scott and Brian Seaman, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.*

Shawn Greenberg, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Margaret Unsworth and J. A. Bowron, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Gérald Tremblay and Madeleine Renaud, for the intervener the Société des alcools du Québec.

The judgment of the Court was delivered by

7186, qui avait accueilli les actions des compagnies aériennes. Pourvoi accueilli en partie.

Neil Finkelstein, c.r., et Jeffrey Galway, pour les appelantes.

Tom Marshall, c.r., Peter Landmann et Michel Lapierre, pour les intimés la Régie des alcools de l'Ontario, la Commission des permis d'alcool de l'Ontario et le procureur général de l'Ontario.

Roslyn J. Levine, c.r., et Charles D. Johnston, pour l'intimé le procureur général du Canada.

Monique Rousseau, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Argumentation écrite seulement par *Alison W. Scott et Brian Seaman, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.*

Shawn Greenberg, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Margaret Unsworth et J. A. Bowron, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Gérald Tremblay et Madeleine Renaud, pour l'intervenante la Société des alcools du Québec.

Version française du jugement de la Cour rendu par

¹ IACOBUCCI J. — This appeal raises several questions of which the most important is whether provincial liquor control authorities may charge the appellant airlines a markup on alcohol imported into Canada, stored in bond at customs warehouses, and then loaded onto aircraft for consumption in Canadian airspace. I conclude that, pursuant to federal and provincial legislation, the liquor control authorities may charge the airlines such a markup. A subsidiary issue is whether the respondent the Liquor Control Board of Ontario ("LCBO") should have to make restitution to the appellants of the entire amount of certain fees that were wrongly collected from them, or whether for

LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi soulève plusieurs questions, dont la plus importante est celle de savoir si les autorités provinciales chargées de la régie des alcools peuvent exiger des compagnies aériennes appelantes un supplément au prix de l'alcool importé au Canada, stocké dans des entrepôts des douanes et ensuite chargé à bord des avions pour fins de consommation dans l'espace aérien canadien. Je conclus que, conformément aux lois fédérales et provinciales, les autorités chargées de la régie des alcools peuvent exiger des compagnies aériennes un tel supplément. Subsidiairement, il s'agit de savoir si l'intimée, la Régie des alcools de l'Ontario («RAO»),

equitable reasons the amount of restitution should be something less than whole. I conclude that restitution should be made of the full amount.

In addition, the appellants pose several minor questions about the delegation of federal authority to the provinces. But in the light of my resolution of the principal issue, I do not need to answer these questions. Other arguments, about the awarding of compound interest and of punitive damages, present no problem: the trial judge acted within his discretion in refusing to award them. Finally, a question arises about whether a province may charge a markup on liquor purchased within its boundaries for consumption elsewhere. The answer to that question is the same as the answer to the first question: it is entirely within a province's competence to charge a markup on liquor purchased within its boundaries.

1. Facts

The LCBO enjoys a monopoly over the sale, transportation, delivery, and storage of liquor in Ontario. Three statutes operate together to create and secure this monopoly: the *Liquor Control Act*, R.S.O. 1990, c. L.18, the *Liquor Licence Act*, R.S.O. 1990, c. L.19, and the *Importation of Intoxicating Liquors Act*, R.S.C., 1985, c. I-3 (“*IILA*”). The *Liquor Control Act* creates the LCBO and gives it authority over dealings with liquor within the province. The *Liquor Licence Act* creates the Liquor Licence Board of Ontario (“*LLBO*”) and gives it the power to licence the keeping of liquor for sale and the selling of liquor. The *IILA* prohibits the importation into a province of liquor that has not been purchased on behalf of and consigned to the government of the province.

The appellants, Air Canada and Canadian Airlines International, provide liquor to their passen-

devrait être tenue de restituer aux appelantes le plein montant de certains droits qui ont été perçus à tort auprès d’elles ou si, pour des raisons d’*equity*, le montant de la restitution devrait être moindre. Je conclus qu’il devrait y avoir restitution du plein montant.

De plus, les appelantes soulèvent plusieurs questions moins importantes au sujet de la délégation d’un pouvoir fédéral aux provinces. Mais compte tenu de la réponse que j’apporte à la question principale, je n’ai pas besoin de trancher ces questions. D’autres arguments, au sujet de l’attribution d’intérêts composés et de dommages-intérêts punitifs, ne posent aucun problème: le juge de première instance a agi conformément à son pouvoir discrétionnaire en refusant de les accorder. Enfin, il y a la question de savoir si une province peut exiger un supplément au prix de l’alcool acheté à l’intérieur de ses frontières pour fins de consommation ailleurs. La réponse à cette question est la même que pour la première question: il relève tout à fait de la compétence d’une province d’exiger un supplément au prix de l’alcool acheté à l’intérieur de ses frontières.

1. Les faits

La RAO détient le monopole de la vente, du transport, de la livraison et de l’entreposage d’alcool en Ontario. Trois lois contribuent à établir et à préserver ce monopole: la *Loi sur les alcools*, L.R.O. 1990, ch. L.18, la *Loi sur les permis d’alcool*, L.R.O. 1990, ch. L.19, et la *Loi sur l’importation des boissons enivrantes*, L.R.C. (1985), ch. I-3 («*LIBE*»). La *Loi sur les alcools* crée la RAO et lui confère des pouvoirs en matière de commerce d’alcool dans la province. La *Loi sur les permis d’alcool* crée la Commission des permis d’alcool de l’Ontario et lui donne le pouvoir de délivrer des permis pour la conservation d’alcool en vue d’en faire la vente et pour la vente même d’alcool. La *LIBE* interdit l’importation dans une province de l’alcool qui n’a pas été acheté pour le gouvernement de la province ou qui ne lui est pas consigné.

Les appelantes, Air Canada et Lignes aériennes Canadien International, offrent de l’alcool à leurs

2

3

4

gers. Some of this liquor is placed aboard their aircraft at Pearson International Airport in Ontario. The airlines purchase most of their liquor abroad, though they purchase some in Ontario.

5 Bonded carriers deliver to Pearson liquor that the appellants have purchased abroad for eventual in-flight consumption. At Pearson, the liquor is placed in customs bonded warehouses, where it can remain for up to five years. Federal regulations require the airlines to receive the permission of the LCBO before they may place liquor into these warehouses or remove it from them. The Government of Canada provides for the operation of customs bonded warehouses so that those who have purchased goods abroad may defer the payment of duties and excise taxes until they require the goods.

6 The customs bonded warehouses are divided into three areas: the bonded area, the international area, and the domestic area. Initially all liquor is placed in the bonded area. When it is required for use on an international flight, liquor is moved under seal to the international area. Likewise, when it is required for use on a domestic flight, liquor is moved under seal to the domestic area. Upon entering the domestic area, liquor becomes subject to federal duties and excise taxes. No federal duties or excise taxes are payable on liquor that enters the international area.

7 The practice of the LCBO has been to charge a "markup" on liquor that is transferred to the domestic area but not on liquor that is transferred to the international area. A markup is a margin of profit that the LCBO adds to the value of the alcohol that it sells. In the case of the alcohol held in bond at Pearson, the LCBO takes its markup not on the basis of any actual sale to the airlines, but on the strength of the *ILLA*, which, in its view, makes it the owner of all alcohol imported into Ontario, and hence entitles it to extract a profit as

passagers. Une partie de cet alcool est chargée à bord de leurs avions à l'aéroport international Pearson situé en Ontario. Les compagnies aériennes achètent la majeure partie de leur alcool à l'étranger, quoiqu'elles en achètent en Ontario.

Des transporteurs cautionnés livrent à l'aéroport Pearson l'alcool que les appelantes ont acheté à l'étranger en vue de sa consommation éventuelle en vol. À l'aéroport Pearson, l'alcool est stocké dans des entrepôts des douanes, où il peut demeurer entreposé jusqu'à cinq ans. Le règlement fédéral exige que les compagnies aériennes obtiennent l'autorisation de la RAO pour pouvoir stocker l'alcool dans ces entrepôts ou pour les en retirer. Le gouvernement du Canada s'occupe de l'exploitation des entrepôts de stockage des douanes afin que ceux qui ont acheté des marchandises à l'étranger puissent différer le paiement des droits et taxes d'accise jusqu'à ce qu'ils aient besoin de ces marchandises.

Les entrepôts de stockage des douanes se divisent en trois zones: la zone sous douane, la zone des vols internationaux et la zone des vols intérieurs. Au départ, tout l'alcool est placé dans la zone sous douane. Lorsqu'il doit être utilisé à bord d'un vol international, l'alcool est transporté sous scellés dans la zone des vols internationaux. De même, lorsqu'il doit être utilisé à bord d'un vol intérieur, l'alcool est transporté sous scellés dans la zone des vols intérieurs. Lorsqu'il pénètre dans la zone des vols intérieurs, l'alcool devient assujéti aux droits et aux taxes d'accise fédéraux. Aucun droit ni aucune taxe d'accise n'est payable à l'égard de l'alcool qui entre dans la zone des vols internationaux.

La RAO a comme pratique d'exiger un «supplément au prix» de l'alcool transféré dans la zone des vols intérieurs, mais pas au prix de l'alcool transféré dans la zone des vols internationaux. Ce supplément est une marge de profit que la RAO ajoute au prix de l'alcool qu'elle vend. Dans le cas de l'alcool conservé en stockage à l'aéroport Pearson, la RAO établit son supplément non pas en fonction d'une vente réelle aux compagnies aériennes, mais sur la foi de la *LIBE*, qui, à son avis, la rend propriétaire de tout l'alcool importé

the price of conveying the liquor back into the airlines' possession.

Until recently, the appellants held Ontario liquor licences. They believed that provincial law required them to do so. In Ontario, licence holders must pay a charge, called a "gallonage fee", based on the volume of alcohol they purchase. Accordingly, for many years, the LCBO (on behalf of the LLBO) collected gallonage fees from the airlines.

In 1983, a consultant working for an airline called Wardair discovered what he thought was a flaw in Ontario's liquor laws. He concluded that airlines were not required to hold licences under the *Liquor Licence Act*. Wardair confronted the LLBO with this conclusion. The LLBO consulted the Ministry of the Attorney General and received from it the opinion that Ontario probably did not have the authority to require airlines to hold licences for the keeping of liquor intended to be consumed in flight.

There followed a flurry of correspondence. Wardair sought a refund of fees that it claimed it had paid mistakenly to the LCBO. Representatives of the LCBO declined to pay a refund, on the ground that any liquor that Wardair had brought into Ontario had been consigned to the Board by operation of the *ILLA*. It is clear that by this time lawyers in the Ministry of the Attorney General had concluded that airlines were not required to be licenced but were subject to the federal statute.

Apparently worried that it could be liable for a considerable sum if the larger airlines were to become aware of the "loophole" in the Ontario legislation, the LCBO reached an agreement with Wardair. Wardair surrendered its liquor licence

en Ontario et lui donne donc le droit de toucher un profit en contrepartie de la remise de l'alcool en la possession des compagnies aériennes.

Jusqu'à tout récemment, les appelantes étaient titulaires de permis d'alcool de l'Ontario. Elles croyaient que la loi provinciale leur imposait cela. En Ontario, les titulaires de permis doivent payer une redevance, appelée [TRADUCTION] «droit sur le nombre de gallons», dont le montant est fixé selon la quantité d'alcool qu'ils achètent. Par conséquent, pendant plusieurs années, la RAO (pour le compte de la Commission des permis d'alcool de l'Ontario) a perçu auprès des compagnies aériennes des droits sur le nombre de gallons.

En 1983, un consultant engagé par une compagnie aérienne appelée Wardair a découvert ce qu'il pensait être une faille dans les lois ontariennes en matière d'alcool. Il a conclu que les compagnies aériennes n'étaient pas tenues de détenir des permis délivrés en vertu de la *Loi sur les permis d'alcool*. Wardair a fait part de cette conclusion à la Commission des permis d'alcool de l'Ontario. Cette dernière a consulté le ministère du Procureur général, qui lui a exprimé l'avis que l'Ontario n'avait probablement pas le pouvoir d'obliger des compagnies aériennes à détenir des permis pour la conservation d'alcool destiné à être consommé en vol.

Une abondante correspondance a suivi. Wardair a demandé le remboursement des droits qu'elle prétendait avoir payés par erreur à la RAO. Les représentants de la RAO ont refusé le remboursement demandé, pour le motif que l'alcool que Wardair avait apporté en Ontario avait été consigné à la Régie en application de la *LIBE*. Il est évident que les avocats du ministère du Procureur général avaient, dès lors, conclu que les compagnies aériennes n'étaient pas tenues de détenir un permis, mais qu'elles étaient assujetties à la loi fédérale.

Apparemment inquiète de devoir peut-être verser une somme considérable si les compagnies aériennes plus importantes devaient apprendre l'existence de la «faille» dans la loi ontarienne, la RAO a conclu une entente avec Wardair. Cette der-

8

9

10

11

and, from January 1, 1984, stopped paying mark-ups and gallonage fees. It seems that a lawyer employed by the LCBO agreed that Wardair would not have to pay markups so long as it kept the arrangement secret. Subsequently, the LCBO attempted only once, in March of 1984, to collect markups from Wardair. Wardair did not pay and the LCBO did not pursue the matter.

12 In 1989, Wardair merged with Canadian Airlines International. At that time, Canadian learned that Wardair did not hold a liquor licence in Ontario and had not paid markups or gallonage fees since January 1, 1984. For obvious reasons, Canadian was interested in securing the same treatment for its own operations in Ontario. The LCBO for its part refused to concede that it had ever released Wardair from the obligation to pay markups. In the result, Canadian agreed to continue paying markups, but only under protest.

13 In 1990, the LCBO informed the airlines that it would not approve the storage of liquor in customs bonded warehouses at Pearson unless the airlines acknowledged in written applications that the liquor they brought into Ontario was subject to the *ILLA*. Air Canada signed the application. Canadian signed under protest.

2. Relevant Statutory Provisions

14 The *Liquor Control Act* confers on the LCBO a monopoly over the sale, transportation, delivery, and storage of liquor within the province:

3. The purposes of the [Liquor Control] Board [of Ontario] are, and it has power,

- (a) to buy, import and have in its possession for sale, and to sell, liquor and other products containing alcohol and non-alcoholic beverages;
- (b) to control the sale, transportation and delivery of liquor;

nière a abandonné son permis d'alcool et, à partir du 1^{er} janvier 1984, a cessé de payer des suppléments et des droits sur le nombre de gallons. Il semble qu'un avocat employé par la RAO ait convenu que Wardair ne serait pas tenue de payer les suppléments aussi longtemps qu'elle garderait l'entente secrète. Par la suite, la RAO a tenté une seule fois, en mars 1984, de percevoir des suppléments auprès de Wardair. Celle-ci n'a pas payé et la RAO n'a pas insisté.

En 1989, Wardair a fusionné avec les Lignes aériennes Canadien international. À l'époque, Canadien a appris que Wardair n'était pas titulaire d'un permis d'alcool de l'Ontario et n'avait payé aucun supplément ni droit sur le nombre de gallons depuis le 1^{er} janvier 1984. Pour des raisons évidentes, la société Canadien international était intéressée à bénéficier du même traitement pour sa propre entreprise en Ontario. La RAO a refusé, quant à elle, d'admettre qu'elle avait jamais dispensé Wardair de l'obligation de payer des suppléments. En définitive, Canadien a accepté de continuer à payer des suppléments, mais sous toutes réserves seulement.

En 1990, la RAO a informé les compagnies aériennes qu'elle n'approuverait le stockage d'alcool dans les entrepôts des douanes à l'aéroport Pearson que si les compagnies aériennes reconnaissaient, dans des demandes par écrit, que l'alcool qu'elles apportaient en Ontario était assujéti à la *LIBE*. Air Canada a signé la demande. Canadien a signé sous toutes réserves.

2. Les dispositions législatives pertinentes

L'article 3 de la *Loi sur les alcools* confère à la RAO le monopole de la vente, du transport, de la livraison et de l'entreposage d'alcool dans la province:

3. Les pouvoirs et les buts de la Régie [des alcools de l'Ontario] sont les suivants:

- a) acheter, importer, détenir aux fins de vente et vendre des boissons alcooliques et autres produits contenant de l'alcool ainsi que des boissons non alcooliques;
- b) surveiller la vente, le transport et la livraison des boissons alcooliques;

(c) to make provision for the maintenance of warehouses for liquor and to control the keeping in and delivery from any such warehouses;

Section 1 of the *Liquor Licence Act* defines “liquor” as follows:

1. In this Act,

“liquor” means spirits, wine and beer or any combination thereof and includes any alcohol in a form appropriate for human consumption as a beverage, alone or in combination with any other matter;

Section 5 of the same Act forbids the sale of liquor in Ontario except under the authority of a licence and s. 27 forbids the purchase of alcohol except from the Government of Ontario or from a licensed seller:

5. — (1) No person shall keep for sale, offer for sale or sell liquor except under the authority of a licence or permit to sell liquor or under the authority of a manufacturer’s licence.

27. No person shall purchase liquor except from a government store or from a person authorized by licence or permit to sell liquor.

The *ILLA* lends federal power to the provinces to cement their liquor monopolies. Section 2 defines “intoxicating liquor” and “province”:

2. In this Act,

“intoxicating liquor” means any liquor that is, by the law of the province for the time being in force, deemed to be intoxicating liquor and that it is unlawful to sell or have in possession without a permit or other authority of the government of the province or any board, commission, officer or other governmental agency authorized to issue the permit or grant the authority;

“province” means any province in which there is in force an Act giving the government of the province or any board, commission, officer or other governmental agency control over the sale of intoxicating liquor therein.

c) pourvoir à l’entretien des entrepôts de boissons alcooliques, surveiller l’entreposage dans ces entrepôts et vérifier les livraisons qui s’effectuent à partir de ceux-ci;

L’article 1 de la *Loi sur les permis d’alcool* définit ainsi le mot «alcool»:

1. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

«alcool» Spiritueux, vin, bière ou combinaison de ceux-ci, y compris l’éthanol propre à la consommation humaine, soit comme boisson seule ou mêlée à une autre substance.

L’article 5 de la même loi interdit la vente d’alcool en Ontario si ce n’est en vertu d’un permis en ce sens, et l’art. 27 interdit l’achat d’alcool sauf du gouvernement de l’Ontario ou d’un vendeur autorisé:

5. (1) Nul ne doit conserver pour la vente, mettre en vente ou vendre de l’alcool si ce n’est en vertu d’un permis de vente d’alcool, d’un permis de circonstance pour la vente d’alcool ou d’un permis de fabricant.

27. Nul ne doit acheter de l’alcool, sauf d’un magasin du gouvernement ou d’un titulaire de permis ou de permis de circonstance l’autorisant à vendre de l’alcool.

La *LIBE* cède aux provinces un pouvoir fédéral afin de consolider leur monopole de l’alcool. L’article 2 définit les termes «boisson enivrante» et «province»:

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

«boisson enivrante» Toute boisson réputée boisson enivrante d’après le droit d’une province alors en vigueur, qu’il est illégal de vendre ou d’avoir en sa possession sans un permis ou autre autorisation du gouvernement de la province ou d’un fonctionnaire ou organisme du gouvernement ayant qualité pour délivrer ce permis ou accorder cette autorisation.

«province» Toute province où est en vigueur une loi conférant au gouvernement de la province, ou à tout fonctionnaire ou organisme du gouvernement la régie de la vente des boissons enivrantes dans cette province.

15

16

Section 3 *ILIA* consigns all alcohol imported into a province to that province's liquor control authority. Subsection (2) takes certain transactions outside this scheme:

3. (1) Notwithstanding any other Act or law, no person shall import, send, take or transport, or cause to be imported, sent, taken or transported, into any province from or out of any place within or outside Canada any intoxicating liquor, except such as has been purchased by or on behalf of, and that is consigned to Her Majesty or the executive government of, the province into which it is being imported, sent, taken or transported, or any board, commission, officer or other governmental agency that, by the law of the province, is vested with the right of selling intoxicating liquor.

(2) The provisions of subsection (1) do not apply to

(a) the carriage or transportation of intoxicating liquor into and through a province by means only of a common carrier by water or by railway, including any necessary transfer by truck from railway car to ship or vice versa, if, during the time the intoxicating liquor is being so carried or transported, the package or vessel containing the intoxicating liquor is not opened or broken or any of the intoxicating liquor drunk or used therefrom;

¹⁷ Section 13 of the *Customs Bonded Warehouses Regulations*, SOR/86-1063, provides for the receipt of alcohol into and the transfer of alcohol from customs bonded warehouses:

13. No intoxicating liquor shall be received in or transferred from a bonded warehouse in a province unless the licensee has obtained written approval to receive or transfer the intoxicating liquor from the board, commission or agency authorized by the laws of that province to sell or authorize the sale of intoxicating liquor in that province.

3. Judgments in Appeal

A. *Ontario Court (General Division)* (1994), 2 G.T.C. 7186

¹⁸ The airlines asked the Ontario Court of Justice to determine the applicability of the various liquor statutes to them. In addition, they sought to recover in restitution monies that they had paid to the

L'article 3 *LIBE* consigne tout l'alcool importé dans une province aux autorités de cette province chargées de la régie des alcools. Le paragraphe (2) soustrait certaines opérations à ce régime:

3. (1) Nonobstant toute autre loi, nul ne peut importer, envoyer, apporter ou transporter, ou faire importer, envoyer, apporter ou transporter dans une province de la boisson enivrante provenant d'un endroit situé au Canada ou à l'étranger, sauf si cette boisson a été achetée par ou pour Sa Majesté ou le gouvernement de la province où elle est importée, envoyée, apportée ou transportée, ou un fonctionnaire ou organisme du gouvernement qui, en vertu du droit de la province, est revêtu du droit de vendre de la boisson enivrante, et si la boisson lui est consignée.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) au voiturage ou transport de boisson enivrante dans et à travers une province uniquement par l'intermédiaire d'un voiturier public par eau ou par chemin de fer, y compris tout transfert nécessaire par camion d'un wagon de chemin de fer à un navire ou vice versa, si, pendant que la boisson enivrante est ainsi apportée ou transportée, le colis ou vaisseau contenant la boisson enivrante n'est pas ouvert ni brisé, ou si la boisson enivrante qui en provient n'est ni bue ni consommée;

L'article 13 du *Règlement sur les entrepôts de stockage des douanes*, DORS/86-1063, prévoit la réception d'alcool dans des entrepôts de stockage des douanes et le transfert d'alcool de ces entrepôts:

13. Il est interdit à l'exploitant de recevoir dans un entrepôt de stockage situé dans une province ou de transférer d'un tel entrepôt des boissons alcoolisées sans en avoir obtenu l'autorisation écrite de la régie, de la commission ou de l'organisme autorisé par les lois de cette province à vendre des boissons alcoolisées ou à en permettre la vente dans cette province.

3. Les jugements portés en appel

A. *La Cour de l'Ontario (Division générale)* (1994), 2 G.T.C. 7186

Les compagnies aériennes ont demandé à la Cour de justice de l'Ontario de décider si les diverses lois en matière d'alcool leur étaient applicables. De plus, elles cherchaient à se faire resti-

LCBO and LLBO on the mistaken understanding that they were required to do so.

Saunders J. found that the airlines were not required to hold licences to acquire and handle liquor for in-flight consumption. He pointed out that s. 5 of the *Liquor Licence Act* mandates licences only for those who are keeping liquor for sale, offering it for sale, or selling it. Saunders J. reasoned that this could not mean more than that licences are required to keep liquor for sale in Ontario, because without the geographical qualification s. 5 would be *ultra vires* the province. Ontario, he thought, could not require licences for the keeping of liquor for sale outside Ontario, because to do so would be to “affect and interfere with the export of liquor from Ontario” (p. 7191); and the export of liquor across a provincial boundary is a matter of exclusive federal competence.

It followed, in Saunders J.’s judgment, that the LCBO was not entitled to collect gallonage fees from the airlines.

Having found that the airlines were not required to hold licences in respect of their liquor-provisioning operations, Saunders J. concluded that liquor purchased abroad by the airlines and brought into bond at Pearson was not subject to the *IILA*. He based his conclusion on the definition of “intoxicating liquor” that appears in the federal statute. “Intoxicating liquor”, for purposes of the *IILA*, is liquor that provincial law deems to be intoxicating and “that it is unlawful to sell or have in possession” without a licence. Because the airlines did not require a licence to possess the liquor they kept in bond at Pearson, that liquor was not “intoxicating” within the meaning of the *IILA* and therefore was not subject to its provisions. From this it followed that the LCBO was not entitled to

tuer les sommes qu’elles avaient payées à la RAO et à la Commission des permis d’alcool de l’Ontario en croyant à tort qu’elles étaient tenues de le faire.

Le juge Saunders a conclu que les compagnies aériennes n’étaient pas tenues de détenir des permis pour acquérir et manutentionner de l’alcool pour fins de consommation en vol. Il a souligné que l’art. 5 de la *Loi sur les permis d’alcool* ne prescrit des permis qu’à ceux qui conservent pour la vente, mettent en vente ou vendent de l’alcool. Le juge Saunders a estimé que cela pouvait seulement signifier que des permis sont requis pour conserver de l’alcool en vue de le vendre en Ontario, parce que, sans la restriction qu’il apporte sur le plan géographique, l’art. 5 outrepasserait les pouvoirs de la province. L’Ontario, pensait-il, ne pouvait pas exiger des permis pour la conservation d’alcool en vue de sa vente à l’extérieur de l’Ontario, parce que cela [TRADUCTION] «influierait et empiéterait sur l’exportation d’alcool à partir de l’Ontario» (p. 7191), et l’exportation d’alcool par une frontière provinciale relève exclusivement de la compétence fédérale.

Il s’ensuivait, selon le juge Saunders, que la RAO n’avait pas le droit de percevoir des droits sur le nombre de gallons auprès des compagnies aériennes.

Après avoir décidé que les compagnies aériennes n’étaient pas tenues de détenir des permis pour leurs approvisionnements en alcool, le juge Saunders a conclu que l’alcool acheté à l’étranger par les compagnies aériennes et stocké à l’aéroport Pearson n’était pas assujéti à la *LIBE*. Il a fondé sa conclusion sur la définition de l’expression «boisson enivrante» qui figure dans la loi fédérale. Une «boisson enivrante», aux fins de la *LIBE*, est toute boisson réputée enivrante par le droit d’une province et «qu’il est illégal de vendre ou d’avoir en sa possession» sans permis. Comme les compagnies aériennes n’avaient pas besoin de permis pour avoir en leur possession l’alcool qu’elles conservaient en stockage à l’aéroport Pearson, cet alcool n’était pas une «boisson enivrante» au sens de la *LIBE* et n’était donc pas assujéti aux dispositions de cette loi. Il s’ensuivait que

19

20

21

charge a markup on the liquor that the airlines kept in bond at Pearson.

la RAO n'avait pas le droit d'exiger un supplément au prix de l'alcool que les compagnies aériennes conservaient en stockage à l'aéroport Pearson.

22 Saunders J. expressly rejected the airlines' argument, advanced in the alternative, that liquor held in bond at Pearson was not "in" Ontario. He could not accept the U.S. position, that items stored in a customs bonded warehouse are juridically not in the jurisdiction in which the warehouse is located.

Le juge Saunders a rejeté expressément l'argument subsidiaire des compagnies aériennes, selon lequel l'alcool conservé en stockage à l'aéroport Pearson n'était pas «en» Ontario. Il ne pouvait accepter le point de vue américain, selon lequel les articles conservés dans un entrepôt de stockage des douanes ne se trouvent pas juridiquement dans le ressort où l'entrepôt est situé.

23 Saunders J. also rejected the airlines' argument that they, as federal undertakings, are not subject to provincial liquor monopolies. He was willing to assume for the sake of argument that the provision of liquor is an integral part of the airlines' undertaking, but he found nevertheless that the airlines are subject to valid provincial laws.

Le juge Saunders a également rejeté l'argument des compagnies aériennes voulant qu'à titre d'entreprises fédérales elles ne soient pas assujetties aux monopoles des provinces en matière d'alcool. Il était disposé à présumer, pour les fins de la discussion, que la fourniture d'alcool fait partie intégrante de l'exploitation des compagnies aériennes, mais il a néanmoins conclu que ces dernières sont assujetties aux lois provinciales valides.

24 Turning to the question of restitution, Saunders J. found that the province was liable to the airlines for the amount of gallonage fees and markups paid since January 1, 1984. However, he restricted the period of recovery on the basis of equitable considerations. In his view, the fact that until the end of 1983 all the parties had believed that the gallonage fees and markups were validly imposed was sufficient reason not to order restitution of monies collected prior to that date.

Quant à la question de la restitution, le juge Saunders a décidé que la province était responsable envers les compagnies aériennes du montant des droits sur le nombre de gallons et des suppléments payés depuis le 1^{er} janvier 1984. Cependant, il a limité la période de remboursement pour des motifs d'*equity*. À son avis, le fait que, jusqu'à la fin de 1983, toutes les parties aient cru que les droits sur le nombre de gallons et les suppléments étaient imposés valablement constituait une raison suffisante de ne pas ordonner la restitution des sommes perçues avant cette date.

25 Saunders J. decided that, on the facts before him, neither punitive damages nor compound interest was warranted.

Le juge Saunders a statué que, selon les faits dont il était saisi, l'attribution de dommages-intérêts punitifs et d'intérêts composés n'était pas justifiée.

B. *Ontario Court of Appeal* (1995), 24 O.R. (3d) 403

B. *La Cour d'appel de l'Ontario* (1995), 24 O.R. (3d) 403

26 The LCBO and allied parties appealed from Saunders J.'s judgment. The Court of Appeal allowed the appeal in part.

La RAO et les parties qui se sont jointes à elle en ont appelé du jugement du juge Saunders. La Cour d'appel a accueilli leur appel en partie.

Because the LCBO and LLBO conceded that airlines did not require licences to acquire and handle liquor for in-flight consumption, Robins J.A. accepted that no licences were required. However, he did not accept Saunders J.'s reasoning on this point. In the Court of Appeal's view, the only reason that licences were not required is that Ontario had no applicable class of liquor licence. The licences that the airlines held before this dispute arose were of a class known as "liquor sales licences". Such licences authorize "the sale and service of liquor for consumption on the premises to which the licence applies". Because airborne premises are not within Ontario, ordinary liquor sales licences cannot apply to them. What would be needed to bring the airlines within the scheme of the *Liquor Licence Act* would be a class of licence that authorizes the keeping of liquor in Ontario. But as matters stood during the relevant period, Ontario law recognized no licence of that kind.

The Court of Appeal expressly declined to endorse Saunders J.'s conclusion that the requirement of a licence to keep liquor in Ontario for sale outside the province would be an unconstitutional interference with a federal power.

Neither did the Court of Appeal accept Saunders J.'s finding that liquor kept in bond is not "intoxicating liquor" within the meaning of the *IIA*. Relying on an extensive legislative history, Robins J.A. concluded that the qualifying words "that it is unlawful to sell or have in possession without a permit" were included in the definition of "intoxicating liquor" to distinguish between provinces in which liquor was prohibited and provinces in which liquor was merely controlled. He pointed out that if the definition contained no reference to licences, then the *IIA* might have been interpreted to permit the importation of liquor into "dry" provinces. Robins J.A. admitted that the

Comme la RAO et la Commission des permis d'alcool de l'Ontario ont admis que les compagnies aériennes n'avaient pas besoin de permis pour acquérir et manutentionner de l'alcool pour fins de consommation en vol, le juge Robins a reconnu qu'aucun permis n'était requis. Toutefois, il n'a pas retenu le raisonnement du juge Saunders sur ce point. Selon la Cour d'appel, la seule raison pour laquelle aucun permis n'était requis est que l'Ontario ne disposait d'aucune catégorie applicable de permis d'alcool. Les permis que les compagnies aériennes détenaient avant la naissance du présent litige relevaient d'une catégorie désignée sous le nom de «permis de vente d'alcool». Ces permis permettent [TRADUCTION] «de vendre et de servir de l'alcool pour consommation dans les lieux auxquels le permis s'applique». Vu que les lieux aéroportés ne se trouvent pas en Ontario, les permis ordinaires de vente d'alcool ne peuvent pas s'y appliquer. Ce qu'il faudrait pour que les compagnies aériennes relèvent du régime de la *Loi sur les permis d'alcool*, ce serait une catégorie de permis autorisant la conservation d'alcool en Ontario. Mais, au point où en étaient les choses durant l'époque en cause, le droit ontarien ne reconnaissait aucun permis de ce genre.

La Cour d'appel a refusé expressément de souscrire à la conclusion du juge Saunders que l'obligation de détenir un permis pour conserver de l'alcool en Ontario en vue de le vendre à l'extérieur de la province constituerait un empiètement inconstitutionnel sur un pouvoir fédéral.

La Cour d'appel n'a pas accepté non plus la conclusion du juge Saunders que l'alcool conservé en stockage ne constitue pas une «boisson enivrante» au sens de la *LIBE*. Invoquant un long historique des textes législatifs, le juge Robins a statué que la nuance «qu'il est illégal de vendre ou d'avoir en sa possession sans un permis» était incluse dans la définition de «boisson enivrante» afin d'établir une distinction entre les provinces où l'alcool était interdit et celles où l'alcool était simplement régi. Il a souligné que, si la définition ne faisait pas allusion aux permis, la *LIBE* aurait alors pu être interprétée comme permettant l'importation d'alcool dans les provinces «prohibitionnis-

27

28

29

language is now surplus, because all provinces permit the consumption of alcohol; but the evolution of the words into a vestige did not change their original meaning. The words in question distinguish among provinces, not kinds of liquor.

30 Robins J.A. observed further that the interpretation accepted by Saunders J. would render s. 3(2)(a) *IILA* superfluous. Section 3(2)(a) allows that a common carrier may take liquor through a province without having to consign it to any provincial authority. Because common carriers typically do not require licences to carry alcohol, on Saunders J.'s understanding of the definition of "intoxicating liquor" such carriers would not be caught by the *IILA* in any event. That Parliament thought it necessary to declare that common carriers are not subject to the *IILA* suggests that it did not understand the definition of "intoxicating liquor" in the same way as Saunders J. did.

31 For the same reasons that Saunders J. gave, the Court of Appeal rejected the airlines' submission that liquors held in bond at Pearson were not "in" Ontario. To Robins J.A.'s mind, "[t]he applicable legislation does not treat a bonded warehouse as a sort of foreign embassy" (p. 420).

32 The Court of Appeal also agreed with Saunders J. in rejecting the airlines' claim that as federal undertakings they are not subject to provincial liquor laws, though it did so for reasons slightly different from those given at first instance. Whereas the trial judge was willing to accept for the sake of argument that the provision of liquor is an integral part of the airlines' undertaking, the Court of Appeal was not so credulous. Robins J.A. observed that Ontario's liquor laws do not "under-

tes». Le juge Robins a admis que le texte est désormais superflu, parce que toutes les provinces permettent la consommation d'alcool; mais le fait qu'il soit devenu un vestige du passé ne changeait rien à son sens initial. Les mots en question établissent une distinction entre des provinces et non pas entre des types d'alcool.

Le juge Robins a fait observer, en outre, que l'interprétation acceptée par le juge Saunders rendrait superflu l'al. 3(2)a) *LIBE*. Cet alinéa permet aux voituriers publics de transporter de l'alcool dans une province sans avoir à le consigner à quelque autorité provinciale. Comme les voituriers publics n'ont habituellement pas besoin d'un permis pour le transport d'alcool, selon la façon dont le juge Saunders interprète la définition de «boisson enivrante», ceux-ci ne seraient pas soumis à la *LIBE* de toute manière. Le fait que le Parlement ait jugé nécessaire de déclarer que les voituriers publics ne sont pas assujettis à la *LIBE* porte à croire qu'il ne saisissait pas la définition de «boisson enivrante» de la même façon que le juge Saunders.

Pour les mêmes motifs que le juge Saunders, la Cour d'appel a rejeté l'argument des compagnies aériennes selon lequel l'alcool conservé en stockage à l'aéroport Pearson ne se trouvait pas «en» Ontario. D'après le juge Robins, [TRADUCTION] «[l]a loi applicable ne traite pas un entrepôt de stockage comme une sorte d'ambassade étrangère» (p. 420).

La Cour d'appel était également d'accord avec le juge Saunders pour rejeter la prétention des compagnies aériennes selon laquelle, en tant qu'entreprises fédérales, elles n'étaient pas assujetties aux lois provinciales sur l'alcool, bien que ce fût pour des motifs légèrement différents de ceux exposés en première instance. Alors que le juge de première instance était prêt à admettre, pour les fins de la discussion, que la fourniture d'alcool fait partie intégrante de l'exploitation des compagnies aériennes, la Cour d'appel n'était pas aussi disposée à le croire. Le juge Robins a fait remarquer que les lois ontariennes sur l'alcool n'ont pas pour effet [TRADUCTION] «de miner ou d'entraver une partie

mine or impair a vital part of the management or operation of the airlines' undertaking" (p. 424).

Before proceeding to the question of restitution, the Court of Appeal rejected the LLBO's argument that the airlines were liable to pay gallonage fees merely by virtue of the fact that they held licences, whether they were required to hold licences or not. Robins J.A. pointed out that the regulation authorizing the collection of gallonage fees authorizes the collection of fees only with respect to liquor "purchased for sale or consumption under the licence". Because the airlines did not purchase any liquor for sale and consumption under the licence, they were not liable to pay gallonage fees.

Taking his cue from the reasons of La Forest J. in *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161, Robins J.A. concluded that the airlines were entitled to recover the gallonage fees that they had paid. Because the LCBO had lawfully collected the markups, no question of restitution arose with respect to them.

In the Court of Appeal's view, the erroneous payments of gallonage fees were the result of a misapplication of the law. Restitution of them would not be a windfall to the airlines because, as Saunders J. found, the airlines did not pass the increased cost of liquor on to passengers in the form of increased ticket prices.

However, the Court of Appeal decided that the airlines were entitled to restitution only of the erroneous payments made after January 1, 1984. Before that date, the LCBO and LLBO were no more aware of the error of law than were the airlines. And indeed, the responsibility for looking into the validity of the payments lay with the airlines and not with the LCBO or LLBO. It was only after Wardair had drawn the matter to their atten-

vitale de la gestion ou de l'exploitation des compagnies aériennes» (p. 424).

Avant de passer à la question de la restitution, la Cour d'appel a rejeté l'argument de la Commission des permis d'alcool de l'Ontario selon lequel les compagnies aériennes étaient tenues de payer des droits sur le nombre de gallons du seul fait qu'elles étaient titulaires de permis, qu'elles fussent ou non obligées d'en être titulaires. Le juge Robins a souligné que le règlement autorisant la perception de droits sur le nombre de gallons n'autorise la perception de droits qu'en ce qui concerne l'alcool [TRADUCTION] «acheté pour la vente ou la consommation en vertu du permis». Comme les compagnies aériennes n'achetaient pas d'alcool à des fins de vente et de consommation en vertu du permis, elles n'étaient pas obligées de payer des droits sur le nombre de gallons.

S'inspirant des motifs du juge La Forest dans l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, le juge Robins a conclu que les compagnies aériennes pouvaient recouvrer les droits qu'elles avaient payés sur le nombre de gallons. Vu que la RAO avait perçu légalement les suppléments, la question de la restitution ne se posait pas à leur égard.

Selon la Cour d'appel, les paiements erronés de droits sur le nombre de gallons résultaient d'une mauvaise application de la loi. Leur restitution ne constituerait pas un gain fortuit pour les compagnies aériennes, car, comme l'a décidé le juge Saunders, les compagnies aériennes ne refilaient pas aux passagers le coût majoré de l'alcool, sous forme d'augmentation du prix des billets.

Cependant, la Cour d'appel a jugé que les compagnies aériennes n'avaient droit qu'à la restitution des paiements erronés faits après le 1^{er} janvier 1984. Avant cette date, la RAO et la Commission des permis d'alcool de l'Ontario n'étaient pas plus au courant de l'erreur de droit que ne l'étaient les compagnies aériennes. Et en fait, il incombait aux compagnies aériennes, et non pas à la RAO ou à la Commission des permis d'alcool de l'Ontario, de vérifier la validité des paiements. C'est seulement après que Wardair eut porté l'affaire à leur atten-

33

34

35

36

tion that the provincial liquor authorities became responsible for the erroneous payments.

37 The Court of Appeal also set aside Saunders J.'s declaration that the airlines are not subject to the provincial retail sales tax, and rejected the airlines' claims that punitive damages should be awarded and that interest on the amount awarded should be compounded.

4. Issues

38 Several issues arise in this appeal. The first is whether the *ILLA* applies to liquor that the airlines purchased abroad and kept in bond in warehouses at Pearson International Airport. A subsidiary issue is whether provincial authorities should be permitted to make the giving of their permission under s. 13 of the *Customs Bonded Warehouses Regulations* conditional upon the payment of markups. The second issue is a constitutional one, which this Court stated in the following terms:

Are the *Liquor Control Act*, R.S.O. 1990, c. L.18, ss. 1, 2, 3, 5 and 8, the *Liquor Licence Act*, R.S.O. 1990, c. L.19, ss. 1, 2, 5, 6, 11, 12, 22, 27, 42 and 62 and Ontario Regulations, R.R.O. 1990, Regs. 717, 718, 719 and 720, *ultra vires* or constitutionally inapplicable to the appellant airlines' liquor provisioning system?

The third issue is whether the airlines should be entitled to recover only monies paid to provincial authorities after January 1, 1984, or whether monies paid before that date should be recoverable as well. The fourth issue is whether the trial judge erred in deciding that punitive damages and compound interest should not be awarded. The fifth issue is whether s. 27 of the *Liquor Licence Act* bars the appellants from purchasing alcohol directly from Ontario liquor manufacturers.

tion que les autorités provinciales chargées de la régie des alcools sont devenues responsables des paiements effectués par erreur.

La Cour d'appel a également annulé le jugement du juge Saunders déclarant que les compagnies aériennes ne sont pas assujetties à la taxe provinciale de vente au détail, et a rejeté les prétentions des compagnies aériennes selon lesquelles des dommages-intérêts devraient leur être accordés et les intérêts payables sur le montant accordé devraient être composés.

4. Les questions en litige

Il se pose plusieurs questions en l'espèce. La première question est de savoir si la *LIBE* s'applique à l'alcool que les compagnies aériennes ont acheté à l'étranger et conservé en stockage dans des entrepôts à l'aéroport international Pearson. Il s'agit subsidiairement de savoir si les autorités provinciales devraient pouvoir subordonner leur permission aux termes de l'art. 13 du *Règlement sur les entrepôts de stockage des douanes*, au paiement de suppléments. La deuxième question est une question constitutionnelle que notre Cour a formulée ainsi:

Les articles 1, 2, 3, 5 et 8 de la *Loi sur les alcools*, L.R.O. 1990, ch. L.18, les art. 1, 2, 5, 6, 11, 12, 22, 27, 42 et 62 de la *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.O. 1990, ch. L.19, et les règlements 717, 718, 719 et 720 des *Règlements de l'Ontario*, R.R.O. 1990, sont-ils *ultra vires* ou constitutionnellement inapplicables au système d'approvisionnement en alcool des compagnies aériennes appelantes?

La troisième question est de savoir si les compagnies aériennes devraient avoir le droit de recouvrer seulement les montants payés aux autorités provinciales après le 1^{er} janvier 1984, ou si les montants payés avant cette date devraient être recouvrables également. La quatrième question est de savoir si le juge de première instance a commis une erreur en décidant qu'il n'y avait lieu d'accorder ni des dommages-intérêts punitifs ni des intérêts composés. La cinquième question est de savoir si l'art. 27 de la *Loi sur les permis d'alcool* interdit aux appelantes d'acheter de l'alcool directement de distilleries ontariennes.

5. AnalysisA. *Whether the IILA Applies to the Liquor Held in Bond*(1) The Definition of “Intoxicating Liquor”

The appellants offer several reasons why the *IILA* should not apply to liquor that they purchase abroad and keep in bond at Pearson. The first reason is the one that Saunders J. accepted and that the Court of Appeal rejected: that, for purposes of the *IILA*, intoxicating liquors are only those that cannot be kept in a province without a permit. Because the respondents concede that airlines may keep their liquor in Ontario without a licence, goes the argument, it follows that that liquor is not intoxicating liquor within the meaning of the *IILA*.

The answer to this argument lies in the language of the statutory definition. The *IILA* provides, in s. 2, that

“intoxicating liquor” means any liquor that is, by the law of the province for the time being in force, deemed to be intoxicating liquor and that it is unlawful to sell or have in possession without a permit or other authority of the government of the province or any board, commission, officer or other governmental agency authorized to issue the permit or grant the authority; [Emphasis added.]

Reading this definition, I am not certain that the appellants’ argument even gets off the ground. Though it is true that the appellants required no licence to keep their liquor in Ontario, it is equally true that if they had wished to sell that liquor in Ontario they could have done so only under authority of a licence. Literally, then, the liquor that the appellants kept in bond at Pearson is liquor that “it is unlawful to sell . . . without a permit or other authority”. Because the language about sale and possession is disjunctive, it is irrelevant that the appellants were able to possess the liquor without a licence. That they would have needed a licence to sell it is enough.

5. AnalyseA. *La LIBE s’applique-t-elle à l’alcool conservé en stockage?*(1) La définition de «boisson enivrante»

Les appelantes énoncent plusieurs raisons pour lesquelles la *LIBE* ne devrait pas s’appliquer à l’alcool qu’elles achètent à l’étranger et conservent en stockage à l’aéroport Pearson. La première raison est celle que le juge Saunders a acceptée et que la Cour d’appel a rejetée, c’est-à-dire qu’aux fins de la *LIBE* les boissons enivrantes sont seulement celles qui ne peuvent pas être conservées sans permis dans une province. Comme les intimés reconnaissent que les compagnies aériennes peuvent conserver leur alcool sans permis en Ontario, fait-on valoir, il s’ensuit que cet alcool n’est pas de la boisson enivrante au sens de la *LIBE*.

La réponse à cet argument se trouve dans le texte de la définition contenue dans la Loi. L’article 2 *LIBE* prévoit que:

«boisson enivrante» Toute boisson réputée boisson enivrante d’après le droit d’une province alors en vigueur, qu’il est illégal de vendre ou d’avoir en sa possession sans un permis ou autre autorisation du gouvernement de la province ou d’un fonctionnaire ou organisme du gouvernement ayant qualité pour délivrer ce permis ou accorder cette autorisation. [Je souligne.]

À la lecture de cette définition, je ne suis pas certain que l’argument des appelantes soit même fondé. Bien qu’il soit vrai que les appelantes n’avaient besoin d’aucun permis pour conserver leur alcool en Ontario, il est tout aussi vrai que, si elles avaient voulu vendre cet alcool en Ontario, elles n’auraient pu le faire qu’en vertu d’un permis. Alors, au sens littéral, l’alcool que les appelantes conservaient en stockage à l’aéroport Pearson est de l’alcool qu’«il est illégal de vendre [. . .] sans un permis ou autre autorisation». Parce que le libellé au sujet de la vente et de la possession est disjonctif, il est sans importance que les appelantes aient été capables d’avoir l’alcool en leur possession sans permis. Le fait qu’elles auraient besoin d’un permis pour le vendre suffit.

39

40

41

42 It is also irrelevant that the appellants did not in fact intend to sell their liquor in Ontario. The operation of the *IILA* is triggered not by an actual sale of liquor but by the simple hypothesis or possibility of sale. In determining whether the *IILA* is applicable, the relevant question is whether a permit would be required in the event of sale or possession, not whether a permit actually will be needed.

43 If it were otherwise then the *IILA* would become applicable not at the moment of importation, as it is clear from s. 3(2) that it was intended to do, but at the moment of sale; and by that time the liquor would already be well within provincial jurisdiction and so beyond the area of exclusive federal jurisdiction within which the *IILA* was intended to operate. The *IILA* would then be needless: it would be a federal attempt to secure for the provinces a jurisdiction that they already have.

44 More generally, if the *IILA* were understood to apply only to liquor in respect of which a permit actually will be required, then the Act would serve no purpose. As all the parties concede, and as the historical record makes clear, Parliament enacted the *IILA* to assist the provinces in their efforts to control the traffic in liquor. See *House of Commons Debates*, vol. II, 2nd sess., 16th Parl., April 27, 1928, at p. 2482. Therefore, the *IILA* must confer a power on the provinces that, without the intervention of the federal government, they would not have. Otherwise the *IILA* would not make any distinctively federal contribution to the securing of the provincial liquor monopolies.

45 Almost by definition the provinces have power over any alcohol for the possession of which they can require a permit. If they did not have such power, they would not be able to require permits. Therefore, if the *IILA* applied only to those particular quantities of alcohol in respect of which a permit actually is or will be required, then it would concern matters that are already entirely within the jurisdiction of the provinces. The *IILA* would then be a very strange creature indeed: an act that pur-

Il est également sans importance que les appelantes n'aient pas effectivement eu l'intention de vendre leur alcool en Ontario. L'élément qui déclenche l'application de la *LIBE* est non pas la vente réelle d'alcool, mais la simple hypothèse ou possibilité d'une vente. Pour déterminer si la *LIBE* est applicable, il faut se demander si la *LIBE* est applicable, il faut se demander si un permis serait requis en cas de vente ou de possession, et non pas si un permis sera vraiment requis.

S'il en était autrement, la *LIBE* deviendrait alors applicable non pas au moment de l'importation, comme il ressort nettement du par. 3(2) que c'était là le but visé, mais au moment de la vente, et à ce moment-là, l'alcool relèverait déjà de la compétence de la province et serait hors du domaine de compétence fédérale exclusive dans lequel la *LIBE* était destinée à s'appliquer. La *LIBE* serait alors inutile: elle représenterait une tentative du gouvernement fédéral d'accorder aux provinces un pouvoir qu'elles ont déjà.

De façon plus générale, si la *LIBE* était considérée comme ne s'appliquant qu'à l'alcool pour lequel un permis est vraiment requis, la Loi serait inutile. Comme toutes les parties le reconnaissent et comme le dossier historique le montre clairement, le Parlement a adopté la *LIBE* pour aider les provinces à régir le commerce de l'alcool. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, vol. II, 2^e sess., 16^e lég., le 27 avril 1928, à la p. 2464. Par conséquent, la *LIBE* doit conférer aux provinces un pouvoir que, sans l'intervention du gouvernement fédéral, elles n'auraient pas. Sinon, la *LIBE* n'apporterait aucune contribution nettement fédérale à l'acquisition du monopole de l'alcool par les provinces.

Les provinces ont, presque par définition, compétence sur tout alcool pour la possession duquel elles peuvent exiger un permis. Si elles n'avaient pas une telle compétence, elles ne pourraient pas exiger des permis. Donc, si la *LIBE* ne s'appliquait qu'aux quantités particulières d'alcool à l'égard desquelles un permis est ou sera requis, elle toucherait alors des questions qui relèvent déjà entièrement de la compétence des provinces. La *LIBE* serait alors vraiment une très étrange créature: une

ports to be in aid of provincial legislation but that in fact renders no aid.

To avoid this consequence, it is necessary to understand the definition of “intoxicating liquor” in the *IIA* as specifying those kinds of liquor that can be sold or possessed inside the province only with a licence. The element of hypothesis or possibility in the definition is critical.

Supporting this conclusion is the historical argument on which the Court of Appeal relied. At the heart of that argument is the thought that Parliament, when it enacted the *IIA* in 1928, included the language about permits in order to distinguish between “temperance provinces” and “liquor control provinces” and so to avert the possibility that the *IIA* might authorize the importation of alcohol into one of the former. Because the dry provinces, when there were dry provinces, did not provide for the sale or possession of liquor even under a permit, the mere mention of permits in the definition of “intoxicating liquor” was sufficient to ensure that the *IIA* would not have any untoward impact on prohibition.

Consistently with this understanding of its purpose, the reference to permits in the *IIA* should be taken as meaning nothing more than that those liquors are intoxicating that can be sold or possessed only under authority of the province. More than that is not necessary to serve the purpose of distinguishing dry provinces from non-dry ones; and, as I have said, more than that would not be consistent with the nature of the legislation and its wording.

It follows, I think, that “intoxicating liquor” is not liquor that actually will come within the ambit of a provincial licencing scheme, but liquor that would come within the ambit of such a scheme if it were to be sold or possessed within the province. Because the liquors that the airlines brought into Pearson are liquors that could not ordinarily be

loi qui est censée venir en aide à la législation provinciale, mais qui en fait ne lui est d’aucun secours.

Pour éviter cette conséquence, il est nécessaire d’interpréter la définition de «boisson enivrante», contenue dans la *LIBE*, comme spécifiant les sortes d’alcool qu’on peut vendre ou avoir en sa possession à l’intérieur de la province seulement si on détient un permis. L’élément d’hypothèse ou de possibilité, dans la définition, est crucial.

L’argument historique sur lequel la Cour d’appel s’est fondée étaye cette conclusion. Au coeur même de cet argument, il y a l’idée que, lorsqu’il a adopté la *LIBE* en 1928, le Parlement a inclus le libellé relatif aux permis afin d’établir une distinction entre les «provinces de tempérance» et les «provinces qui régissent les alcools», et pour parer à la possibilité que la *LIBE* autorise l’importation d’alcool dans l’une des provinces de tempérance. Puisque les provinces prohibitionnistes, à l’époque où elles étaient prohibitionnistes, ne prévoyaient pas la vente ou la possession d’alcool même en vertu d’un permis, la seule mention de permis dans la définition de «boisson enivrante» suffisait pour garantir que la *LIBE* n’aurait aucune incidence fâcheuse sur la prohibition.

Conformément à cette interprétation de son objectif, l’allusion faite aux permis dans la *LIBE* devrait être considérée comme signifiant seulement que les boissons enivrantes sont celles qu’on ne peut vendre ou avoir en sa possession qu’avec l’autorisation de la province. Il n’est pas nécessaire d’aller plus loin pour distinguer les provinces prohibitionnistes de celles qui ne le sont pas; et, comme je l’ai dit, aller plus loin ne serait compatible ni avec la nature de la loi en cause ni avec son libellé.

Il s’ensuit, selon moi, que l’expression «boisson enivrante» vise non pas l’alcool qui relèvera effectivement d’un régime d’autorisation provincial, mais celui qui relèverait d’un tel régime si jamais quelqu’un le vendait ou l’avait en sa possession à l’intérieur de la province. Comme l’alcool que les compagnies aériennes apportaient à l’aéroport

46

47

48

49

sold in Ontario without a licence, they are intoxicating liquors within the meaning of the *IILA*.

(2) Whether Liquor Held in Bond is Imported “into any province”

50 The appellants argue that even if the liquor they purchased abroad and stored in bond at Pearson was intoxicating liquor, nevertheless it was not subject to the *IILA* because it was never brought “into any province” within the meaning of s. 3 of that Act. The appellants argue that there is a distinction between physical presence in a province and juridical presence in a province. They say that it is only the latter kind of presence that the *IILA* regulates, and they urge that their liquor never was juridically present in Ontario.

51 Juridical presence, according to the appellants, is that kind of presence that engages the purposes of a provincial liquor monopoly. Alcohol that is purchased abroad and kept within the physical boundaries of a province awaiting eventual in-flight consumption is not juridically present in the province, say the appellants, because its presence does not engage any of the purposes of a provincial liquor monopoly. The presence of such alcohol poses none of the dangers to public order that alcohol sometimes poses. Any mischief that its intoxicating qualities might produce will be produced outside the province. And, as the appellants would have it, the purchase of alcohol abroad does not conflict with the revenue-raising purpose of provincial liquor monopolies, because a province can have no claim to a financial stake in business transacted beyond its boundaries. Essentially, then, the appellants’ claim is that the presence of liquor in customs bonded warehouses in Ontario is at best merely incidental and is of no justifiable interest to provincial liquor control authorities.

52 Although it is initially plausible, ultimately I do not find this argument persuasive.

Pearson est de l’alcool qui ne pouvait pas normalement être vendu sans permis en Ontario, cet alcool est de la boisson enivrante au sens de la *LIBE*.

(2) L’alcool conservé en stockage est-il importé «dans une province»?

Les appelantes soutiennent que, même si l’alcool qu’elles achetaient à l’étranger et entreposaient en stockage à l’aéroport Pearson était de la boisson enivrante, il n’était cependant pas assujéti à la *LIBE* parce qu’il n’a jamais été apporté «dans une province» au sens de l’art. 3 de cette loi. Les appelantes allèguent qu’il existe une distinction entre la présence physique et la présence juridique dans une province. Elles disent que c’est seulement ce dernier type de présence que la *LIBE* réglemente et elles insistent sur le fait que leur alcool ne s’est jamais trouvé juridiquement en Ontario.

La présence juridique, d’après les appelantes, est le type de présence qui met en jeu les objectifs d’un monopole provincial de l’alcool. L’alcool qui est acheté à l’étranger et conservé à l’intérieur des frontières d’une province en attendant sa consommation éventuelle en vol ne se trouve pas juridiquement dans la province, d’affirmer les appelantes, parce que sa présence ne met en jeu aucun des objectifs d’un monopole provincial de l’alcool. La présence de cet alcool ne pose pour l’ordre public aucun des dangers que pose parfois l’alcool. Tout le tort que ses propriétés enivrantes peuvent éventuellement causer sera causé à l’extérieur de la province. Et, de l’avis des appelantes, l’achat d’alcool à l’étranger n’est pas incompatible avec l’objectif des monopoles provinciaux de l’alcool qui est de générer un revenu, puisqu’une province ne peut pas prétendre avoir des intérêts financiers dans les affaires transigées hors de ses frontières. Les appelantes prétendent essentiellement que la présence d’alcool dans des entrepôts de stockage des douanes en Ontario est tout au plus purement fortuite et n’est d’aucun intérêt justifiable pour les autorités provinciales chargées de la régie des alcools.

Bien qu’il soit plausible de prime abord, je ne juge pas cet argument convaincant en fin de compte.

If the *IIA* is to have any purpose at all, it must apply more broadly than the appellants suggest. As all the parties concede, and as I have already noted, Parliament enacted the *IIA* in aid of provincial liquor monopolies. Accordingly, the *IIA* must accomplish something that it was not within the competence of the provinces to accomplish themselves. Otherwise, the *IIA* would be surplus legislation; and it is a strong presumption of statutory interpretation that laws should be read in a way that gives them effect. See *Subilomar Properties (Dundas) Ltd. v. Cloverdale Shopping Centre Ltd.*, [1973] S.C.R. 596, at p. 603; P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at pp. 233-234.

The provision of the *Constitution Act, 1867* that authorizes the establishment of provincial liquor monopolies is s. 92(16). See *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902] A.C. 73 (P.C.), at p. 78. That section gives the provinces jurisdiction over “[g]enerally all Matters of a merely local or private Nature in the Province”. Section 92(16) has been understood to permit regulation by a province of the keeping of liquor within its boundaries. Indeed, s. 92(16) authorizes the provinces entirely to prohibit the keeping of liquor within their boundaries. See *ibid.* at pp. 74, 80. Therefore, federal assistance is not needed to close the borders of a province to liquor that is imported for storage.

It follows that, even if the provinces do not have the authority to prohibit the importation of liquor — and the decision of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348, at p. 371, established that provinces do not have that authority — they do have the authority to forbid its storage within provincial boundaries. See *R. v. Gautreau* (1978), 88 D.L.R. (3d) 718 (N.B.C.A.), at p. 722. Thus, a province, by legislation of its own, may effectively limit commerce in alcohol to the mere carrying of spirits through its territory. By prohibiting the storage of alcohol on its territory, or by

Si la *LIBE* doit avoir une utilité quelconque, elle doit avoir une application plus générale que celle proposée par les appelantes. Comme toutes les parties en conviennent, et ainsi que je l’ai déjà fait remarquer, le Parlement a adopté la *LIBE* pour venir en aide au monopole des provinces en matière d’alcool. Par conséquent, la *LIBE* doit accomplir quelque chose que les provinces n’avaient pas le pouvoir d’accomplir. Sinon, la *LIBE* serait une loi superflue et il existe une forte présomption en matière d’interprétation que les lois devraient être interprétées de manière à les mettre à exécution. Voir *Subilomar Properties (Dundas) Ltd. c. Cloverdale Shopping Centre Ltd.*, [1973] R.C.S. 596, à la p. 603; P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), aux pp. 259 et 260.

La disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui autorise l’établissement de monopoles provinciaux en matière d’alcool est le par. 92(16). Voir *Attorney-General of Manitoba c. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902] A.C. 73 (C.P.), à la p. 78. Ce paragraphe donne aux provinces compétence sur «[g]énéralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée dans la province». On a interprété le par. 92(16) comme permettant à une province de réglementer la conservation d’alcool à l’intérieur de ses frontières. En fait, le par. 92(16) autorise pleinement les provinces à interdire la conservation d’alcool à l’intérieur de leurs frontières. Voir *ibid.*, aux pp. 74 et 80. En conséquence, l’aide fédérale n’est pas nécessaire pour fermer les frontières d’une province à l’alcool importé à des fins d’entreposage.

Il s’ensuit que, même si les provinces n’ont pas le pouvoir d’interdire l’importation d’alcool — et la décision du Conseil privé *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C., 348, à la p. 371, a établi que les provinces n’ont pas ce pouvoir —, elles ont le pouvoir d’en prohiber l’entreposage à l’intérieur de leurs frontières respectives. Voir *R. c. Gautreau* (1978), 88 D.L.R. (3d) 718 (C.A.N.-B.), à la p. 722. Ainsi, une province peut effectivement, au moyen de ses propres lois, limiter le commerce de l’alcool au simple transport de spiritueux à travers son territoire. En interdisant l’entreposage d’alcool sur son

53

54

55

making that privilege contingent on the possession of a licence, the province can leave an importer with no choice but to bear his goods back out of the province. Obviously one who imports something into a jurisdiction where it is forbidden to store what he has imported must necessarily soon depart with his goods, because to stay would be to violate the prohibition.

territoire ou en subordonnant ce privilège à la possession d'un permis, il se peut que la province ne laisse à un importateur d'autre choix que de ramener ses marchandises à l'extérieur de la province. Évidemment, celui qui importe quelque chose dans un ressort où il est interdit d'entreposer ce qu'il a importé doit nécessairement partir rapidement avec ses marchandises, parce que rester là contreviendrait à l'interdiction.

56 I note in passing that this means that, with respect, Saunders J. was mistaken to conclude that Ontario cannot require a licence for the keeping of liquor in Ontario for consumption elsewhere. It would not be *ultra vires* the Legislature of Ontario to require a licence for the keeping of liquor in Ontario for whatever purpose. However, the matter of the licences is not at issue here, because the respondents concede that under Ontario regulations as they existed at the relevant times the appellants were not required to hold licences for the possession of liquor held in bond awaiting consumption in airspace.

Je souligne en passant que cela signifie que, en toute déférence, le juge Saunders a eu tort de conclure que l'Ontario ne peut pas exiger de permis pour la conservation d'alcool en Ontario en vue de sa consommation ailleurs. La législature de l'Ontario n'excéderait pas ses pouvoirs en exigeant un permis pour conserver de l'alcool en Ontario à quelque fin que ce soit. Cependant, la question des permis n'est pas en cause en l'espèce, puisque les intimés reconnaissent que, selon le règlement ontarien en vigueur à l'époque pertinente, les appelantes n'étaient pas tenues d'être titulaires de permis pour la possession d'alcool conservé en stockage en attendant qu'il soit consommé dans l'espace aérien.

57 Nevertheless, my conclusions about the extent of provincial jurisdiction over the regulation of liquor are important for the implications that they have for the meaning of the *IILA*. As I have said, if the *IILA* does anything to assist the provincial liquor monopolies, it can only be by conferring on the provinces an authority that they do not have under the *Constitution Act, 1867*. And it appears on the basis of the foregoing that the only relevant authority that the provinces do not possess as a matter of constitutional law is the power to prohibit the carrying of alcohol through provincial territory. It is only this kind of importation, which does not involve the manufacture, keeping, sale, purchase, or use of liquor, that the provinces are not competent to prohibit on their own. Accordingly, it follows that the *IILA*, to the extent that it makes any distinctively federal contribution to the securing of provincial liquor monopolies, employs the exclusive federal power over the importation of

Néanmoins, les conclusions que je tire sur l'étendue de la compétence provinciale sur la réglementation de l'alcool sont importantes en raison de leur incidence sur le sens de la *LIBE*. Comme je l'ai dit, si la *LIBE* aide de quelque manière le monopole provincial de l'alcool, ce ne peut être qu'en conférant aux provinces un pouvoir qu'elles n'ont pas en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Et il ressort de ce qui précède que le seul pouvoir pertinent que les provinces ne possèdent pas, en matière de droit constitutionnel, est le pouvoir d'interdire le transport d'alcool à travers leur territoire. C'est seulement ce genre d'importation, qui ne concerne pas la fabrication, la conservation, la vente, l'achat ou l'utilisation d'alcool, que les provinces ne peuvent pas interdire elles-mêmes. Par conséquent, il s'ensuit que la *LIBE*, dans la mesure où elle apporte une contribution nettement fédérale à l'acquisition du monopole de l'alcool par les provinces, utilise la compétence

alcohol to consign to the provinces any alcohol that is carried through their territory.

In addition, of course, the *IIA* consigns to the provinces liquor that the provinces could consign to themselves; and indeed it is this role that the *IIA* plays in this appeal. However, what is distinctive about the *IIA* is that it consigns to the provinces liquor that has only a transitory presence inside provincial boundaries.

The appellants are mistaken, then, to suggest that the words “into any province” signify only juridical presence and not physical presence. Quite the contrary, those words refer to even the kind of momentary and transitory presence that this Court has found not to be sufficient to ground the exercise of the provincial taxing power. See *The Queen in Right of Manitoba v. Air Canada*, [1980] 2 S.C.R. 303, at pp. 316, 319. This is unsurprising because, as I have said, the *IIA* would be entirely unnecessary if it did not exercise some power that it is not within the competence of the provinces to exercise.

In addition to the constitutional argument, there are other indications that the interpretation I have set forth is the correct one. Section 3(2)(a) *IIA* provides that the terms of the *Act* shall not extend to “the carriage or transportation of intoxicating liquor into and through a province by means only of a common carrier by water or by railway”. If s. 3(1) *IIA* did not, by its own terms, extend to liquor that merely passes through a province, then the exception that appears in s. 3(2)(a) would be unnecessary. Because Parliament is presumed not to have acted needlessly, the expansive interpretation of s. 3(1), which gives meaning to s. 3(2)(a), is the better one.

What is more, the physical presence of alcohol in Ontario is of more interest to the province than the appellants allow. It may be true, as they contend, and as Saunders J. accepted, that there is no danger that liquor stored in bond at Pearson will ever “leak” in Ontario and be consumed there. However, the intoxicating qualities of alcohol are not the only ones that interest provincial authori-

fédérale exclusive en matière d’importation d’alcool pour consigner aux provinces tout alcool transporté à travers leur territoire.

De plus, naturellement, la *LIBE* consigne aux provinces l’alcool qu’elles pourraient se consigner à elles-mêmes, et en fait, c’est ce rôle que la *LIBE* joue dans le présent pourvoi. Toutefois, ce qui distingue la *LIBE*, c’est qu’elle consigne aux provinces de l’alcool qui se trouve seulement en transit sur leur territoire.

Les appelantes ont tort alors de dire que les mots «dans une province» s’entendent seulement de la présence juridique et non pas de la présence physique. Bien au contraire, ces mots renvoient même au genre de présence momentanée et transitoire que notre Cour a jugée insuffisante pour justifier l’exercice du pouvoir de taxation d’une province. Voir *La Reine du chef du Manitoba c. Air Canada*, [1980] 2 R.C.S. 303, aux pp. 316 et 319. Ce n’est pas surprenant car, comme je l’ai dit, la *LIBE* serait tout à fait inutile si elle ne conférait pas quelque pouvoir qui ne relève pas de la compétence des provinces.

Outre l’argument constitutionnel, il y a d’autres indications que l’interprétation que j’ai formulée est la bonne. L’alinéa 3(2)a) *LIBE* prévoit que la Loi ne s’applique pas «au voiturage ou transport de boisson enivrante dans et à travers une province uniquement par l’intermédiaire d’un voiturier public par eau ou par chemin de fer». Si le par. 3(1) *LIBE* ne s’appliquait pas, selon ses propres termes, à l’alcool qui ne fait que traverser une province, alors l’exception qui figure à l’al. 3(2)a) serait inutile. Vu que le Parlement est réputé ne pas avoir agi sans raison, l’interprétation large du par. 3(1), qui donne un sens à l’al. 3(2)a), est la meilleure.

Qui plus est, la présence physique d’alcool en Ontario intéresse davantage la province que les appelantes ne l’admettent. Il se peut, comme elles le prétendent et comme le juge Saunders l’a reconnu, qu’il n’y ait aucun danger que l’alcool entreposé en stockage à l’aéroport Pearson «coule» jamais en Ontario et qu’il y soit consommé. Cependant, les propriétés enivrantes de l’alcool ne

58

59

60

61

ties. The potential income that liquor represents is also of great interest to them. And though it is perhaps true that Parliament did not intend to authorize the provinces to extract revenue without some sufficient foundation for doing so, in this case there is such a foundation: physical presence in Ontario.

sont pas les seules qui intéressent les autorités provinciales. La source de revenu possible que l'alcool représente les intéresse également beaucoup. Et bien qu'il soit peut-être vrai que le Parlement n'a pas eu l'intention d'autoriser les provinces à tirer un revenu sans raison suffisante, une telle raison existe en l'espèce: la présence physique en Ontario.

62

Despite what the appellants say, physical presence in Ontario is a commodity that has value. To see that this is so, it is necessary only to consider the situation in which the airlines would find themselves if they were not permitted to continue provisioning their aircraft in Ontario. If the appellants did not purchase their liquor abroad and place it aboard their aircraft at Pearson, then they would either have to purchase it in Ontario or place it aboard their aircraft in some other province or country. As the appellants themselves insist, "flying dry" is not an option. Therefore, if it were not for current purchasing practices, the appellants would have to bear either the cost of purchasing liquor in Ontario — which is to say that they would have to pay the regular markup — or the cost of provisioning flights originating in Ontario outside Ontario. Possibly the latter cost might be less than the former, so that the appellants would choose not to purchase their liquor in Ontario. But even if it were so, Ontario liquor control authorities would have the option of lowering their markup to the point at which it would begin to be attractive to the airlines to purchase their liquor within the province. Therefore, not to permit Ontario to impose some markup on the appellants' liquor would represent a cost to the province — a cost that is equal to the value to the airlines of provisioning their aircraft at Pearson. Because this is a cost that is intimately linked to the fact of presence in Ontario, it cannot be said that the presence of the alcohol in Ontario is merely incidental and of no concern to the province.

Malgré ce que disent les appelantes, la présence physique d'alcool en Ontario a une valeur. Pour s'en rendre compte, il suffit d'examiner la situation dans laquelle les compagnies aériennes se trouveraient si elles n'étaient pas autorisées à continuer d'approvisionner leurs avions en Ontario. Si les appelantes n'achetaient pas leur alcool à l'étranger et ne le chargeaient pas à bord de leurs avions à l'aéroport Pearson, elles devraient alors l'acheter en Ontario ou le charger à bord de leurs avions dans une autre province ou un autre pays. Comme les appelantes elles-mêmes l'affirment, [TRADUCTION] «prohiber la consommation de boissons alcooliques en vol» n'est pas la solution. Par conséquent, n'étaient-ce les pratiques courantes en matière d'achat, les appelantes devraient supporter soit les frais d'achat de l'alcool en Ontario — ce qui revient à dire qu'elles devraient payer le supplément ordinaire —, soit les frais d'approvisionnement des vols en partance de l'Ontario pour l'extérieur de l'Ontario. Ces derniers frais seraient peut-être moindres que les premiers, de sorte que les appelantes choisiraient de ne pas acheter leur alcool en Ontario. Mais même si tel était le cas, les autorités chargées de la régie des alcools en Ontario auraient le choix de baisser leur supplément au point qu'il deviendrait intéressant pour les compagnies aériennes d'acheter leur alcool dans cette province. Donc, interdire à l'Ontario d'imposer un supplément au prix de l'alcool des appelantes représenterait des frais pour la province — des frais équivalant à la valeur que représente pour les compagnies aériennes l'approvisionnement de leurs avions à l'aéroport Pearson. Comme ce sont des frais qui sont étroitement liés à la présence même de l'alcool en Ontario, on ne peut pas dire que la présence de l'alcool en Ontario est simplement fortuite et sans intérêt pour la province.

Against all of this, there remains one objection, and it is that a broad interpretation of the words “into any province” would permit the provinces to extract fees from airlines even for the bearing of alcohol through their airspace. The appellants suggest that, under an expansive interpretation of the *IIA*, the alcohol on an aircraft leap-frogging through Canada, from Halifax to Montreal to Toronto to Winnipeg to Edmonton to Vancouver, might be marked up six times. They submit that such a result would be absurd.

Perhaps accepting that the prospect of a sextuple markup is troubling, the respondents answer that the proprietor of a leap-frogging aircraft would have to pay a markup only once, at the point of provisioning. They say the presence of the aircraft in the other provinces would be momentary and transitory, and suggest that, under the doctrine of *The Queen in Right of Manitoba v. Air Canada, supra*, the provinces in which the aircraft simply lands would have no jurisdiction to impose a markup.

It is perhaps sufficient to observe that the respondents have not attempted to impose markups on liquor stored aboard aircraft simply touching down in or flying over Ontario. Therefore, the appellants’ fear is speculative and a far cry from the facts before us. Consequently nothing more need be said on the point on this occasion.

I conclude, then, that the words “into any province” in s. 3(1) *IIA* refer to physical presence within the boundaries of a province. Therefore, liquor purchased abroad and held in bond at Pearson awaiting eventual consumption in airspace is imported into Ontario for purposes of the *IIA*.

B. *The Role of the Customs Bonded Warehouses Regulations*

À l’encontre de tout cela, il reste une objection, à savoir qu’une interprétation libérale des mots «dans une province» permettrait aux provinces de percevoir des droits auprès des compagnies aériennes même pour le transport d’alcool à travers leur espace aérien. Les appelantes laissent entendre que, selon une interprétation large de la *LIBE*, l’alcool à bord d’un avion traversant le Canada, de Halifax à Vancouver en passant par Montréal, Toronto, Winnipeg et Edmonton, pourrait faire l’objet de six suppléments. Elles soutiennent que ce serait absurde.

Admettant peut-être que la perspective d’un supplément sextuple est troublante, les intimés répondent que le propriétaire d’un avion qui se déplacerait par étapes devrait payer un seul supplément, au point d’approvisionnement. Ils affirment que la présence de l’avion dans les autres provinces serait momentanée et transitoire, et ils laissent entendre que, en vertu de la règle de l’arrêt *La Reine du chef du Manitoba c. Air Canada*, précité, les provinces dans lesquelles l’avion ne fait que se poser n’auraient pas compétence pour imposer un supplément.

Il suffit peut-être de faire remarquer que les intimés n’ont pas essayé d’imposer des suppléments au prix de l’alcool entreposé à bord d’un avion qui ne fait qu’atterrir en Ontario ou survoler cette province. Par conséquent, la crainte des appelantes n’est que pure conjecture et est loin de correspondre aux faits portés à notre connaissance. Il n’est donc pas nécessaire d’en dire davantage sur ce point cette fois-ci.

Je conclus alors que les mots «dans une province» figurant au par. 3(1) *LIBE* renvoient à la présence physique à l’intérieur des frontières d’une province. Par conséquent, l’alcool acheté à l’étranger et conservé en stockage à l’aéroport Pearson en attendant d’être éventuellement consommé dans l’espace aérien est importé en Ontario aux fins de la *LIBE*.

B. *Le rôle du Règlement sur les entrepôts de stockage des douanes*

63

64

65

66

⁶⁷ In 1990, pursuant to s. 13 of the *Customs Bonded Warehouses Regulations*, the LCBO required the airlines to apply for approval to receive intoxicating liquors from the bonded warehouses at Pearson. A condition of the approval was that the airlines should purchase their liquor as agents of the LCBO and should pay the appropriate markups. It was clear that if the airlines did not complete the applications, the LCBO would withhold its approval; and without the LCBO's approval, the airlines would not be able to receive liquor from the warehouses. Air Canada completed the application. Canadian Airlines completed it under protest.

⁶⁸ The appellants submit that the LCBO overstepped the bounds when it demanded payment of markups as a condition for the granting of its approval. They advance several arguments in support of this submission.

⁶⁹ In my view, there is no need to address any of these arguments. No evidence was produced to suggest that the LCBO ever actually withheld its permission to remove alcohol from the bonded warehouses at Pearson. Moreover, any markups that the LCBO did actually collect were collected under authority of s. 3(1) *IIA* and s. 3(i) of the *Liquor Control Act*. The application forms that the airlines completed simply confirmed the applicability of laws that applied quite independently of the consent of the applicants. Accordingly, the application forms have no part to play in this appeal.

C. *The Constitutional Question*

⁷⁰ The appellants argue that the provincial liquor monopoly, if it does permit the provincial liquor authorities to charge markups on liquor purchased abroad and intended for in-flight consumption, is constitutionally inapplicable to them. Their argument is simple. They say that Canada's airlines are federal undertakings. Aeronautics, they observe, is a matter of exclusive federal competence. Accordingly, the airlines are not subject to provincial reg-

En 1990, conformément à l'art. 13 du *Règlement sur les entrepôts de stockage des douanes*, la RAO a exigé que les compagnies aériennes demandent l'approbation de la réception de boissons enivrantes provenant des entrepôts de stockage à l'aéroport Pearson. Une condition de cette approbation était que les compagnies aériennes achètent leur alcool en tant que mandataires de la RAO et payent les suppléments appropriés. Il était évident que, si les compagnies aériennes ne remplissaient pas les demandes, la RAO refuserait son approbation, et sans l'approbation de la RAO, les compagnies aériennes ne pourraient pas recevoir d'alcool provenant des entrepôts. Air Canada a signé une demande. Lignes aériennes Canadien en a signé une sous toutes réserves.

Les appelantes allèguent que la RAO a dépassé les bornes lorsqu'elle a demandé le paiement de suppléments comme condition préalable à son approbation. Elles ont avancé plusieurs arguments à l'appui de cette allégation.

À mon avis, il n'est pas nécessaire d'aborder l'un ou l'autre de ces arguments. On n'a produit aucun élément de preuve portant à croire que la RAO a jamais vraiment refusé son autorisation de retirer l'alcool des entrepôts de stockage de l'aéroport Pearson. De plus, tout supplément que la RAO a effectivement perçu l'a été en vertu du par. 3(1) *LIBE* et de l'al. 3*i*) de la *Loi sur les alcools*. Les formulaires de demande signés par les compagnies aériennes confirmaient simplement l'applicabilité de lois qui s'appliquaient tout à fait indépendamment du consentement des requérantes. Par conséquent, les formulaires de demande ne jouent aucun rôle en l'espèce.

C. *La question constitutionnelle*

Les appelantes soutiennent que le monopole provincial de l'alcool, s'il permet aux autorités provinciales chargées de la régie des alcools d'exiger des suppléments au prix de l'alcool acheté à l'étranger et destiné à la consommation en vol, leur est constitutionnellement inapplicable. Leur argument est simple. Elles affirment que les compagnies aériennes canadiennes sont des entreprises fédérales. L'aéronautique, font-elles remarquer,

ulation in any department of their affairs that can be described as vital or integral to their undertaking. Professor Hogg describes this “vital part” doctrine in these terms:

Until 1966, the provincial laws that were held inapplicable to federally-regulated undertakings were laws that asserted a power to sterilize (paralyze or impair) the federally-authorized activity. This possibility, however unlikely in practice, was the basis of each decision. In the *Quebec Minimum Wage* case [*Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co.*, [1966] S.C.R. 767], the Supreme Court of Canada abandoned the language of sterilization, and held that the Bell Telephone Company (an interprovincial undertaking) was immune from a provincial minimum wage law on the lesser ground that such a law “affects a vital part of the management and operation of the undertaking”.

P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992 (loose-leaf)), vol. 1, at p. 15-27. The federal power to make laws touching on a vital part of a federal undertaking is exclusive. See *Bell Canada v. Quebec* (*Commission de la santé et de la sécurité du travail*), [1988] 1 S.C.R. 749. However, a provincial law that does not purport to control an undertaking directly will be invalid only if it impairs, sterilizes, or paralyzes that undertaking. See *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 955.

The airlines say that the provision of liquor is an integral part of their undertaking. They say further that the provincial liquor monopoly purports to control the provision of liquor directly. They submit that the monopoly is accordingly constitutionally inapplicable to them.

The simple answer to this argument is that the provision of liquor is not an integral part of the appellants’ federal aeronautical undertaking. The courts below, the respondents, and the interveners are all united in saying so, and all are persuasive.

relève exclusivement de la compétence fédérale. Par conséquent, les compagnies aériennes ne sont pas assujetties à la réglementation provinciale relativement à tout aspect de leurs affaires qui peut être décrit comme étant une partie essentielle ou intégrante de leur entreprise. Le professeur Hogg décrit ainsi cette règle de la «partie essentielle»:

[TRADUCTION] Jusqu’en 1966, les lois provinciales qui étaient jugées inapplicables aux entreprises réglementées par le gouvernement fédéral étaient des lois qui assuraient un pouvoir de stériliser (ou paralyser ou entraver) l’activité autorisée par le gouvernement fédéral. Cette possibilité, quoique faible en pratique, constituait le fondement de chaque décision. Dans l’affaire du *salaire minimum du Québec* [*Commission du Salaire Minimum c. Bell Telephone Co.*, [1966] R.C.S. 767], la Cour suprême du Canada a abandonné la thèse de la stérilisation et statué que la Compagnie Bell Téléphone (une entreprise interprovinciale) n’était pas soumise à une loi provinciale sur le salaire minimum pour le motif moindre qu’une telle loi «porte atteinte à une partie essentielle de la gestion et de l’exploitation de l’entreprise».

P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3^e éd. 1992 (feuilles mobiles)), vol. 1, à la p. 15-27. Le pouvoir fédéral d’adopter des lois concernant une partie essentielle d’une entreprise fédérale est exclusif. Voir *Bell Canada c. Québec* (*Commission de la santé et de la sécurité du travail*), [1988] 1 R.C.S. 749. Cependant, une loi provinciale qui ne vise pas à réglementer une entreprise directement ne sera invalide que si elle entrave, stérilise ou paralyse cette entreprise. Voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 955.

Les compagnies aériennes affirment que la fourniture d’alcool fait partie intégrante de leur entreprise. Elles allèguent également que le monopole provincial de l’alcool vise à régir directement la fourniture d’alcool. Elles soutiennent que ce monopole leur est donc constitutionnellement inapplicable.

Je réponds simplement à cet argument que la fourniture d’alcool ne fait pas partie intégrante de l’entreprise aéronautique fédérale des appelantes. Les tribunaux d’instance inférieure, les intimés et les intervenants sont tous d’accord pour le dire et

71

72

This Court has defined the scope of the federal aeronautics power by reference to the physical act of flight. Aeronautics is:

The flight and period of flight from the time the machine clears the earth to the time it returns successfully to the earth and is resting securely on the ground.

Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul, [1952] S.C.R. 292, at p. 319. Thus, the federal aeronautics jurisdiction encompasses not only the regulation of the operation of aircraft, but also the regulation of the operation of airports. Proceeding on this understanding, courts have held zoning laws that affect the location and design of airports to be constitutionally inapplicable. See *ibid.* By contrast, laws that affect matters incidental to the operation of aircraft — for example, laws that affect the operation of an airport limousine service — have not run afoul of the “integral part” doctrine. See, e.g., *Murray Hill Limousine Service Ltd. v. Batson*, [1965] Que. Q.B. 778.

sont tous convaincants. Notre Cour a défini la portée de la compétence fédérale en matière d’aéronautique en fonction de l’action physique de voler. L’aéronautique est:

[TRADUCTION] Le vol et la durée de vol à compter du moment où l’appareil quitte le sol jusqu’au moment où il réussit à revenir au sol et à s’y poser en toute sécurité.

Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul, [1952] R.C.S. 292, à la p. 319. Ainsi, la compétence fédérale en matière d’aéronautique comprend non seulement la réglementation de l’exploitation d’un aéronef, mais également la réglementation de l’exploitation des aéroports. Compte tenu de cela, des tribunaux ont jugé que des lois sur le zonage qui touchaient l’emplacement et la conception d’aéroports étaient constitutionnellement inapplicables. Voir *ibid.* Par contre, les lois qui touchent des questions accessoires à l’exploitation d’un aéronef — par exemple, celles qui touchent l’exploitation d’un service aéroportuaire de limousines — ne contreviennent pas à la règle de la «partie intégrante». Voir, par exemple, *Murray Hill Limousine Service Ltd. c. Batson*, [1965] B.R. 778.

73 It is true that under certain circumstances the provision of food and beverages can form a vital or integral part of a federal undertaking. See, e.g., *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122 (P.C.), at p. 144. For example, if a province were to forbid an airline to place food and water on its aircraft, it might affect a vital part of that airline’s undertaking. Food and water may not propel the vehicle, but without them on board it is unlikely that an aircraft could venture safely from Canada to a very distant destination.

Il est vrai que, dans certaines circonstances, la fourniture d’aliments et de boissons peut constituer une partie essentielle ou intégrante d’une entreprise fédérale. Voir, notamment, *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122 (C.P.), à la p. 144. Par exemple, si une province devait interdire à une compagnie aérienne de charger des vivres et de l’eau à bord de son aéronef, cela pourrait affecter une partie essentielle de son entreprise. Même si les vivres et l’eau ne propulsent pas l’aéronef, il reste que sans ceux-ci il est peu probable qu’il pourra quitter en toute sécurité le Canada pour une destination lointaine.

74 But having said that, I agree with Robins J.A. that the facts of this case are more closely akin to the facts that this Court had to consider in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754. In *Construction Montcalm*, the argument had been advanced that a provincial minimum wage was constitutionally inapplicable to a contractor that was working on

Mais cela dit, je suis d’accord avec le juge Robins de la Cour d’appel pour dire que les faits de l’espèce ressemblent beaucoup plus à ceux que notre Cour a dû examiner dans l’arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754. Dans *Construction Montcalm*, on avait soutenu que le salaire minimum provincial était constitutionnellement inap-

the construction of an airport runway. The Court rejected that argument on the ground that the impugned legislation did not attempt to govern any matter that had “a direct effect upon [the airport’s] operational qualities and, therefore, upon its suitability for the purposes of aeronautics” (p. 771). In just the same way, the provision of liquor, though it may be important if the airlines are to maintain their “competitive edge”, is not essential to the operation of aircraft.

The airlines urge nevertheless that the provision of liquor is essential to their undertaking. They say that if they did not serve liquor on their flights, or did serve it but at an elevated price, customers would flock to other airlines. But I do not see that this outcome is at all likely. The provincial liquor monopoly applies equally to all airlines that stock their aircraft with liquor at Toronto or elsewhere in the province. Accordingly, there is no way that a competitor flying out of Toronto could evade the monopoly and gain a competitive advantage.

For all of these reasons, I conclude that there is no merit to the airlines’ argument that they, as federal undertakings, should be exempt from the provincial liquor monopoly.

D. Restitution

The respondents concede that the Court of Appeal did not err in ordering restitution of the gallonage fees paid by the airlines after January 1, 1984. And in the light of my conclusion that the provincial authorities were entitled to charge a markup on liquor purchased abroad and kept in Ontario awaiting eventual consumption in flight, no question arises about restitution of markups.

The only real issue about restitution is whether the provincial authorities should be made to disgorge only gallonage fees paid after January 1,

plicable à un entrepreneur qui travaillait à la construction d’une piste d’atterrissage d’un aéroport. La Cour a rejeté cet argument pour le motif que la loi contestée ne tentait pas de régir une question qui avait «un effet direct sur [l]es qualités fonctionnelles [de l’aéroport], donc sur sa conformité aux fins de l’aéronautique» (p. 771). De la même manière, la fourniture d’alcool, bien qu’elle puisse être importante si les compagnies aériennes doivent maintenir leur «avantage concurrentiel», n’est pas essentielle à l’exploitation d’un aéronef.

Les compagnies aériennes insistent néanmoins sur le fait que la fourniture d’alcool est essentielle à leur entreprise. Elles disent que, si elles ne servent pas d’alcool à bord de leurs avions ou si elles en servent à un prix élevé, les clients vont se précipiter vers d’autres compagnies aériennes. Mais je ne juge pas que cette issue est vraisemblable. Le monopole provincial de l’alcool s’applique également à toutes les compagnies aériennes qui approvisionnent leurs avions en alcool à Toronto ou ailleurs dans la province. Par conséquent, il est absolument impossible qu’un compétiteur qui s’envole de Toronto échappe au monopole et en tire un avantage concurrentiel.

Pour tous ces motifs, je conclus que l’argument des compagnies aériennes selon lequel, à titre d’entreprises fédérales, elles devraient être exemptées du monopole provincial de l’alcool n’est pas fondé.

D. La restitution

Les intimés reconnaissent que la Cour d’appel n’a pas commis d’erreur en ordonnant la restitution des droits sur le nombre de gallons payés par les compagnies aériennes après le 1^{er} janvier 1984. Et compte tenu de ma conclusion que les autorités provinciales avaient le droit d’exiger un supplément au prix de l’alcool acheté à l’étranger et conservé en Ontario en attendant d’être éventuellement consommé en vol, il ne se pose aucune question au sujet de la restitution des suppléments.

La seule vraie question qui se pose au sujet de la restitution est de savoir si les autorités provinciales devraient rembourser seulement les droits sur le

75

76

77

78

1984, or whether they should be liable as well for the fees paid before that date.

79 In my view, the restriction of restitution to gallonage fees paid after January 1, 1984 is arbitrary. The trial judge and the Court of Appeal justified their choice of that date on the ground that it was then that Wardair brought the matter of the licence to the attention of the provincial authorities. The courts below concluded that before January 1, 1984, the parties were *in pari delicto*, and perhaps even that the airlines were more “*delictus*” than the provincial authorities. Both the trial judge and the Court of Appeal seem to have thought that the burden was on the airlines to discover that Ontario’s liquor licencing laws were inapplicable to them.

80 This “compromise” approach may seem to have a certain “equitable” appeal, but in truth it has little to recommend it. Essentially, the position of the trial judge and the Court of Appeal is that a governmental agency may never be liable for amounts collected under an inapplicable law unless it can be shown that the agency knew that the law was inapplicable and nevertheless continued to apply it. But Canadian law has never required a showing of bad faith as a precondition to the recovery of monies collected by a governmental agency under an inapplicable law. This Court has said that monies paid under such a law may be recovered even if it appears that the governmental agent responsible for collecting them did not know that the law was inapplicable:

In this case, the appellant, as a taxpayer and inhabitant of the defendant corporation, was dealing with the Clerk-treasurer of the corporation and that Clerk-treasurer was under a duty toward the appellant and other taxpayers of the municipality. When that Clerk-treasurer demands payment of a sum of money on the basis of an illegal by-law despite the fact that he does not know of its illegality, he is not in *in pari delicto* to the taxpayer who is required to pay that sum. [Emphasis added.]

nombre de gallons payés après le 1^{er} janvier 1984, ou si elles devraient être tenues responsables aussi des droits payés avant cette date.

À mon avis, la restriction de la restitution aux droits sur le nombre de gallons payés après le 1^{er} janvier 1984 est arbitraire. Le juge de première instance et la Cour d’appel ont justifié leur choix de cette date en affirmant que c’était à ce moment que Wardair avait porté la question du permis à l’attention des autorités provinciales. Les tribunaux d’instance inférieure ont conclu qu’avant le 1^{er} janvier 1984 les parties étaient *in pari delicto* et peut-être même que les compagnies aériennes étaient davantage «en faute» que les autorités provinciales. Le juge de première instance et la Cour d’appel semblent avoir tous deux pensé qu’il incombait aux compagnies aériennes de découvrir que les lois ontariennes sur les permis d’alcool ne s’appliquaient pas à elles.

Ce «compromis» peut sembler avoir un certain attrait sur le plan de l’«*equity*», mais en vérité il n’est guère recommandable. Essentially, le point de vue du juge de première instance et de la Cour d’appel veut qu’un organisme gouvernemental ne puisse jamais être tenu responsable des sommes perçues en vertu d’une loi inapplicable, à moins que l’on puisse démontrer que cet organisme savait que la loi en cause était inapplicable et a néanmoins continué de l’appliquer. Mais le droit canadien n’a jamais exigé que l’on démontre l’existence de mauvaise foi pour pouvoir recouvrer des sommes perçues par un organisme gouvernemental sous le régime d’une loi inapplicable. Notre Cour a dit que les sommes payées en vertu d’une telle loi peuvent être recouvrées même s’il appert que le représentant du gouvernement chargé de les percevoir ne savait pas que la loi était inapplicable:

[TRADUCTION] En l’espèce, l’appelant, en tant que contribuable et citoyen de la municipalité défenderesse, traitait avec le secrétaire-trésorier de la municipalité et ce dernier avait une obligation envers l’appelant et les autres contribuables de la municipalité. Lorsque le secrétaire-trésorier exige le paiement d’une somme en se fondant sur un règlement illégal, malgré le fait qu’il n’est pas au courant de son illégalité, il ne se trouve pas *in pari delicto* avec le contribuable qui est requis de payer cette somme. [Je souligne.]

(*Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573, at p. 583).

In my view, the rule in *Eadie* is a sensible one. If the question is which of two parties should be responsible for guaranteeing the applicability of a law, and the choice is between the governmental agency charged with administering that law and the citizen who is subject to that law, surely the better choice is the governmental agency. I cannot see that it matters how sophisticated an actor the citizen is. Governments make laws and governments administer them. Citizens do not. The responsibility for taking care that the law is legal and applicable must rest with the party that makes and administers the law. And in any case, to make the apportionment of responsibility depend on the sophistication of the actors would be to introduce a vague idea into an area of the law that is otherwise clear.

Therefore, I conclude that the trial judge and the Court of Appeal erred in restricting restitution to the gallonage fees collected after January 1, 1984. The provincial authorities should be made to restore all the monies that they wrongfully took from the airlines.

E. Punitive Damages and Compound Interest

Both punitive damages and compound interest might have been appropriately ordered on the facts of this case. The conduct of the provincial authorities was improper to say the least. Agents of Ontario contrived to continue to collect fees from the appellants under a regime that they knew was inapplicable to airlines. In similar cases, Canadian courts have not hesitated to impose punitive damages on the government.

In *LaPointe v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 298 (F.C.T.D.), the Minister of Fisheries suspended a fishing licence in the face of legal advice that he

(*Eadie c. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573, à la p. 583.)

À mon avis, la règle de l'arrêt *Eadie* est raisonnable. S'il s'agit de savoir laquelle de deux parties devrait avoir la responsabilité de garantir l'applicabilité d'une loi, et qu'il s'agit de choisir entre l'organisme gouvernemental chargé d'appliquer cette loi et le citoyen qui y est assujéti, il est certain qu'il vaut mieux choisir l'organisme gouvernemental. Je ne vois pas comment il importe que le citoyen soit un acteur avisé. Ce sont les gouvernements qui adoptent les lois et qui les appliquent, pas les citoyens. Il est sûr que c'est à la partie qui adopte et applique la loi qu'il doit incomber de veiller à ce qu'elle soit légale et applicable. De toute façon, subordonner le partage de la responsabilité à la mesure dans laquelle les acteurs sont avisés reviendrait à introduire une idée vague dans un domaine du droit qui est par ailleurs clair.

Par conséquent, je conclus que le juge de première instance et la Cour d'appel ont commis une erreur en restreignant la restitution aux droits sur le nombre de gallons perçus après le 1^{er} janvier 1984. Les autorités provinciales devraient se voir ordonner de rembourser toutes les sommes qu'elles ont perçues à tort auprès des compagnies aériennes.

E. Les dommages-intérêts punitifs et les intérêts composés

Des dommages-intérêts punitifs et des intérêts composés auraient pu être accordés à juste titre selon les faits de la présente affaire. La conduite des autorités provinciales a été, le moins qu'on puisse dire, répréhensible. Les fonctionnaires de l'Ontario ont trouvé le moyen de continuer à percevoir des droits auprès des appelantes en vertu d'un régime qui, à leur connaissance, était inapplicable aux compagnies aériennes. Dans des cas semblables, les tribunaux canadiens n'ont pas hésité à imposer des dommages-intérêts punitifs au gouvernement.

Dans la décision *LaPointe c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 298 (C.F. 1^{re} inst.), le ministre des Pêches a suspendu un permis de pêche malgré un avis

81

82

83

84

had no jurisdiction to do so. The Trial Division of the Federal Court awarded punitive damages against him, saying (at p. 318):

By proceeding to follow a chosen course of action, without heed to its legality and with complete indifference to the rights of the plaintiffs, the defendants caused undue hardship to the plaintiffs. The potential loss to the plaintiffs as a result of the defendants' action was considerable.

The facts of the case under appeal are precisely parallel to the facts of *LaPointe*. The provincial authorities had the advice of the Attorney General that the airlines probably did not require liquor licences and therefore probably were not liable to pay gallonage fees, but persisted nevertheless in collecting such fees.

85 The propriety of compound interest is just as clear:

[I]n equity interest is awarded whenever a wrongdoer deprives a company of money which it needs for use in its business On general principles I think it should be presumed that the company (had it not been deprived of the money) would have made the most beneficial use open to it Alternatively, it should be presumed that the wrongdoer made the most beneficial use of it. But, whichever it is, in order to give adequate compensation, the money should be replaced at interest with yearly rests, i.e. compound interest.

Brock v. Cole (1983), 40 O.R. (2d) 97 (C.A.), at p. 103, citing *Wallersteiner v. Moir* (No. 2), [1975] 1 All E.R. 849 (C.A.), at p. 856. The provincial liquor authorities deprived the airlines of money that they almost certainly could have used in the conduct of their business. The presumption is hardly unreasonable that if the airlines had had the money, they would have put it to good use. In short, what the airlines lost to the provincial authorities was not just money, but the future value of that money. Therefore, compound interest might have been appropriate.

juridique selon lequel il n'avait pas le pouvoir de le faire. La Section de première instance de la Cour fédérale lui a ordonné de payer des dommages-intérêts punitifs, en disant (à la p. 318):

En décidant de suivre une ligne de conduite définie, sans se soucier de sa légalité et dans la plus totale indifférence pour les droits des demandeurs, les défendeurs ont causé un préjudice indu aux demandeurs. La perte que les demandeurs risquaient de subir par suite du geste des défendeurs était considérable.

Les faits dont il est question en l'espèce ressemblent précisément aux faits de la décision *LaPointe*. Les autorités provinciales avaient obtenu l'avis du Procureur général que les compagnies aériennes n'avaient probablement pas besoin de permis d'alcool et n'étaient donc probablement pas tenues de payer des droits sur le nombre de gallons, mais elles ont néanmoins persisté à percevoir ces droits.

L'à-propos des intérêts composés est tout aussi clair:

[TRADUCTION] [E]n *equity*, des intérêts sont accordés dans tous les cas où l'auteur d'une faute prive une compagnie de l'argent dont elle a besoin pour exploiter son entreprise [. . .] Selon les principes généraux, je pense qu'il faudrait présumer que la compagnie (si elle n'avait pas été privée de l'argent) en aurait fait le meilleur usage possible [. . .] Subsidiairement, il faudrait présumer que l'auteur de la faute en a fait le meilleur usage. Mais, quel que soit le cas, pour qu'il y ait indemnisation suffisante, l'argent devrait être remplacé avec intérêts en sus des reliquats annuels, c.-à-d. avec intérêts composés.

Brock c. Cole (1983), 40 O.R. (2d) 97 (C.A.), à la p. 103, citant *Wallersteiner c. Moir* (No. 2), [1975] 1 All E.R. 849 (C.A.), à la p. 856. Les autorités provinciales chargées de la régie des alcools ont privé les compagnies aériennes de sommes qu'elles auraient presque certainement utilisées pour gérer leurs affaires. Il n'est guère pas déraisonnable de présumer que, si les compagnies aériennes avaient eu cet argent en leur possession, elles auraient pu l'utiliser à bon escient. Bref, ce que les compagnies aériennes ont perdu aux mains des autorités provinciales, ce n'était pas seulement de l'argent, mais aussi la valeur future de cet argent. Donc, des intérêts composés auraient pu être appropriés.

Having said all that, however, I hesitate to interfere with the decision of the trial judge. The awarding of punitive damages and compound interest is discretionary. See *Vorvis v. Insurance Corporation of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1085, at pp. 1104-5; *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, s. 130. It is a well-established principle that an appellate court should not lightly upset a trial judge's exercise of discretion. See *Elsom v. Elsom*, [1989] 1 S.C.R. 1367, at pp. 1374-75. Because it cannot be said that the trial judge misdirected himself on any applicable principle of law or that his exercise of discretion was so clearly wrong as to amount to an injustice, his refusal to award punitive damages or compound interest should be allowed to stand.

F. Section 27 of the Liquor Licence Act

The appellants suggest that s. 27 of the *Liquor Licence Act* is inapplicable to them. That section provides:

27. No person shall purchase liquor except from a government store or from a person authorized by licence or permit to sell liquor.

The argument is that s. 27 cannot apply to purchases of liquor intended for export. If it did, say the appellants, it would be an unconstitutional interference with the export of liquor — a matter of federal competence.

The answer to this argument is that when the LCBO charges a markup on liquor purchased in Ontario, it does so in virtue of a transaction that takes place entirely within Ontario. As such, it is acting within its power under s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*.

6. Conclusion

I would allow the appeal in part, varying the order of the Court of Appeal to provide for restitution by the LCBO of all gallonage fees collected

Cela dit, toutefois, j'hésite à modifier la décision du juge de première instance. L'attribution de dommages-intérêts punitifs et d'intérêts composés est discrétionnaire. Voir *Vorvis c. Insurance Corporation of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 1085, aux pp. 1104 et 1105; *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, art. 130. Il est bien établi qu'une cour d'appel ne devrait pas intervenir à la légère dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un juge de première instance. Voir *Elsom c. Elsom*, [1989] 1 R.C.S. 1367, aux pp. 1374 et 1375. Parce qu'on ne peut pas dire que le juge de première instance s'est fourvoyé relativement à un principe de droit applicable ou qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon si manifestement erronée qu'il en a résulté une injustice, son refus d'accorder des dommages-intérêts punitifs ou des intérêts composés devrait être maintenu.

F. L'article 27 de la Loi sur les permis d'alcool

Les appelantes affirment que l'art. 27 de la *Loi sur les permis d'alcool* ne s'applique pas à elles. Cet article prévoit:

27 Nul ne doit acheter de l'alcool, sauf d'un magasin du gouvernement ou d'un titulaire de permis ou de permis de circonstance l'autorisant à vendre de l'alcool.

L'argument est le suivant: l'art. 27 ne peut pas s'appliquer aux achats d'alcool destiné à l'exportation, sinon, selon les appelantes, cela constituerait un empiètement inconstitutionnel sur l'exportation d'alcool — un chef de compétence fédérale.

La réponse à cet argument est que, lorsque la RAO exige un supplément au prix de l'alcool acheté en Ontario, elle le fait en vertu d'une opération qui se déroule entièrement en Ontario. Elle agit donc conformément aux droits que lui confère le par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

6. Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie, en modifiant l'ordonnance de la Cour d'appel de manière à prescrire la restitution par la RAO de tous les droits sur le nombre de gallons perçus auprès des appelantes. Je suis d'avis d'accorder

86

87

88

89

from the appellants. I would award costs on a party-and-party basis throughout.

Appeal allowed in part with costs.

Solicitors for the appellants: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitor for the respondents the Liquor Control Board of Ontario, the Liquor Licence Board of Ontario and the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the respondent the Attorney General of Canada: George Thomson, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Monique Rousseau, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: The Department of Justice, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Margaret Unsworth, Edmonton.

Solicitors for the intervener the Société des alcools du Québec: McCarthy Tétrault, Montreal.

des dépens comme entre parties, dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli en partie, avec dépens.

Procureurs des appelantes: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureur des intimés la Régie des alcools de l'Ontario, la Commission des permis d'alcool de l'Ontario et le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intimé le procureur général du Canada: George Thomson, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Monique Rousseau, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Le ministère de la Justice, Halifax.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Margaret Unsworth, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante la Société des alcools du Québec: McCarthy Tétrault, Montréal.