

T-1586-88

T-1586-88

Canadian Union of Postal Workers (*Plaintiff*)Syndicat des postiers du Canada (*demandeur*)

v.

c.

Canada Post Corporation (*Defendant*)a *Société canadienne des postes (défenderesse)*

INDEXED AS: CANADIAN UNION OF POSTAL WORKERS v. CANADA POST CORP. (T.D.)

RÉPERTORIÉ: SYNDICAT DES POSTIERS DU CANADA c. SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES (1<sup>re</sup> INST.)

Trial Division, MacKay J.—Halifax, March 30, 31 and April 1, 2, 1992; Ottawa, March 14, 1994.

b Section de première instance, juge MacKay—Halifax, 30 et 31 mars, 1<sup>er</sup> et 2 avril 1992; Ottawa, 14 mars 1994.

*Postal services — Action for declaration franchising of post offices contrary to law, beyond defendant's jurisdiction under Canada Post Corporation Act, s. 14(1) — Dealership agreement between Canada Post and independent contractor stating rights granted to sell designated products and services non-exclusive — No agency relationship between parties — Canada Post not trading away exclusive privilege — Act, s. 14(1) not limiting exclusive privilege of Canada Post — Dealership agreement serving Corporation's statutory purposes — Defendant entitled to contract with others to act on its behalf in collecting, delivering letters.*

c *Postes — Action visant un jugement déclaratoire portant que le programme de franchisage de la défenderesse déroge à la loi et excède les pouvoirs qui lui sont attribués par l'art. 14(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes — La Convention de concession entre Postes Canada et un entrepreneur indépendant stipule que ce dernier a le droit «non exclusif» de vendre les produits et services spécifiés — Il n'y a aucun rapport de la nature d'un mandat entre les parties — Postes Canada n'a pas échangé son privilège exclusif — L'art. 14(1) ne limite pas le privilège exclusif de Postes Canada — La Convention de concession était utile à l'exécution de la mission de la Société aux termes de la Loi — La défenderesse peut conclure des contrats permettant à des tiers d'effectuer pour elle le relevage et la distribution des lettres.*

*Construction of statutes — Statutory interpretation of Canada Post Corporation Act, s. 14(1) — Words "sole and exclusive privilege of collecting . . . and delivering letters" not limiting capacity of defendant to contract with others to act on its behalf — "Subject to this Act" in s. 16(1) adding to capacity of Canada Post — Act, ss. 12, 14 imposing no limitation on exercise of exclusive privilege of collecting, delivering letters — Dealership Agreement reasonable means to achieve objects of Corporation.*

d *Interprétation des lois — Interprétation de l'art. 14(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes — Les mots «privilège exclusif du relevage . . . des lettres et de leur distribution aux destinataires» ne limitent pas le pouvoir de la défenderesse de conclure des contrats permettant à des tiers d'agir en son nom — Les mots «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» employés à l'art. 16(1) ajoutent aux pouvoirs de Postes Canada — Ni l'art. 12 ni l'art. 14 n'apportent une limitation à l'exercice du privilège exclusif du relevage et de la distribution des lettres — La Convention de concession était un moyen raisonnable pour exécuter la mission de la Société.*

This was an action for a declaration that the franchising of post offices by Canada Post is contrary to law and beyond the defendant's jurisdiction under subsection 14(1) of the *Canada Post Corporation Act*. The defendant Corporation, which was created by the Act in 1981, began five years later a ten-year program to "privatize" its "retail" operations by arrangements known as "franchising". Under that program, a Dealership Agreement was concluded between Canada Post and Crowell's Pharmacy Ltd. (Crowell) granting to the dealer the non-exclusive right to operate a retail outlet and to sell the products and services set out in a schedule, in a defined territory, to consumers. It was specifically agreed that the dealer was not acting as an "agent" of Canada Post and that the latter reserved the right to sell the products and services within the territory to any person, or to franchise or licence or allow any other person to sell them to purchasers other than consumers. The plaintiff submitted that the words of subsection 14(1) do not permit Canada

e *Il s'agit d'une action visant un jugement déclaratoire portant que le programme de franchisage de Postes Canada déroge à la loi et excède les pouvoirs attribués à la défenderesse par le paragraphe 14(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes. La société défenderesse a été constituée par la Loi en 1981 et a entrepris cinq ans plus tard la mise en œuvre d'un programme de dix ans de «privatisation» de ses opérations de vente «au détail» par des contrats qu'elle a appelés «franchisage». Dans le cadre de ce programme, une Convention de concession a été conclue entre Postes Canada et Crowell's Pharmacy Ltd. (Crowell), accordant au concessionnaire le droit non exclusif d'exploiter un point de vente au détail et de vendre les produits et services mentionnés à une annexe, dans un territoire donné, aux consommateurs. La convention stipulait expressément que le concessionnaire n'était pas le mandataire de Postes Canada et que celle-ci se réservait le droit de vendre les produits et services à quiconque dans le territoire, d'accor-*

Post to contract with others for the "collection" or "delivery" of letters; the defendant replied that subsection 14(1), construed in the context of the Act as a whole, does not limit the general authority of Canada Post, with powers of a natural person under section 16 of the Act, to contract for services to be performed by others for it. The main issue, one of statutory interpretation, was whether the arrangements made by Canada Post by contracts with others, as illustrated by the contracts with Crowell, were beyond its jurisdiction, in light of the sole and exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters granted to the Corporation by subsection 14(1) of the Act.

*Held*, the action should be dismissed.

The words "sole and exclusive privilege of collecting . . . and delivering letters" in subsection 14(1) of the Act do not in themselves answer the question raised herein. The acts of collecting and delivering letters, in which Crowell was involved, were authorized and directed by the Dealership Agreement, even if it also expressly provided that Crowell is an independent contractor and denied any general agency relationship between the parties. Moreover, the agreement stated that the rights granted to Crowell to sell designated products and services are non-exclusive. Canada Post has not given or traded away its exclusive privilege since it reserved the right to sell the same products and services in the same territory, or to franchise or licence others to sell to purchasers other than consumers. At most, the agreement permitted or licenced Crowell, in addition to the non-exclusive right to sell certain products and services, to collect and deliver letters for Canada Post in accord with its detailed instructions.

As a matter of statutory interpretation, subsection 14(1) does not expressly state nor does it imply that Canada Post may not contract with others to act on its behalf in the collection, transmission or delivery of letters. That provision is an empowering provision, vesting in Canada Post an absolute privilege that no one else may claim a lawful right to exercise, at least so long as that privilege is not amended by Parliament itself. The manner in which the exclusive privilege granted by subsection 14(1) is to be exercised depends not on that provision but on the powers of the Corporation. Those powers are basically set out by subsection 16(1) vesting in the defendant, in carrying out its duties and objects, subject to the Act, the rights, powers and privileges of a natural person. The words of subsection 14(1) do not limit the exclusive privilege of Canada Post. Under its general powers within subsection 16(1), the defendant has the authority to contract with Crowell, or others, for them to act on its behalf in collecting and delivering letters. The words "subject to this Act", in the grant of power in subsection 16(1), add to the capacity of Canada Post, in addition to "the rights, powers and privileges of a natural person", the sole and exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters. A franchise agreement, such as that with Crowell, could

der une franchise ou une licence ou de permettre à une autre personne de les vendre à des acheteurs autres que des consommateurs. Le demandeur a soutenu que les mots du paragraphe 14(1) n'autorisent pas la Société à concéder le «relevage» ou la «distribution» des lettres; la défenderesse a répondu que le paragraphe 14(1), interprété dans le contexte de l'ensemble de la Loi, ne limite pas l'autorité générale de Postes Canada, qui a la capacité d'une personne physique aux termes de l'article 16 de la Loi et peut concéder des services. La question principale, qui est une question d'interprétation de la loi, est de savoir si les accords conclus par Postes Canada avec des tiers, comme ceux conclus avec Crowell, excèdent les pouvoirs dont elle a été dotée par le législateur, étant donné le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1) de la Loi quant au relevage, à la transmission et à la distribution des lettres.

*Jugement*: l'action doit être rejetée.

Les mots «privilège exclusif du relevage . . . des lettres et de leur distribution aux destinataires» qui sont employés au paragraphe 14(1) de la Loi ne suffisent pas pour apporter une solution au litige. Les actes consistant à relever et à distribuer les lettres qu'accomplissait Crowell étaient autorisés et prescrits par la Convention de concession, même si elle stipulait aussi expressément que Crowell est un entrepreneur indépendant et qu'elle n'ait tout rapport de la nature d'un mandat entre les parties. De plus, le contrat disait que lui est accordé le droit non exclusif de vendre les produits et services spécifiés. Postes Canada n'a ni donné ni échangé son privilège exclusif, puisqu'elle s'est réservé le droit de vendre les mêmes produits et services dans le même territoire et de conclure des contrats de franchise ou d'accorder une licence permettant à d'autres de les vendre à des acheteurs autres que des consommateurs. Tout au plus le contrat autorisait-il Crowell, en plus d'exercer son droit non exclusif de vendre certains produits et services, à relever et à distribuer les lettres pour le compte de Postes Canada suivant les instructions détaillées de celle-ci.

Pour ce qui est de la question de l'interprétation de la Loi, le paragraphe 14(1) ne dit pas expressément ni n'implique que Postes Canada ne peut pas conclure de contrats permettant à des tiers d'effectuer pour elle le relevage, la transmission ou la distribution des lettres. Cette disposition habilite Postes Canada; elle lui octroie un privilège que le législateur a voulu «exclusif», qu'aucune autre personne ne peut légalement exercer, du moins tant que le législateur ne l'aura pas modifié. La manière dont le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1) doit être exercé ne dépend pas de cette disposition, mais des pouvoirs de la Société. Ces pouvoirs sont énoncés essentiellement au paragraphe 16(1) qui confère à la défenderesse, sous réserve des autres dispositions de la Loi, la capacité d'une personne physique. Les mots employés au paragraphe 14(1) ne limitent pas le privilège exclusif de Postes Canada. La défenderesse a, dans le cadre de ses pouvoirs généraux prévus au paragraphe 16(1), le pouvoir de conclure un contrat avec Crowell d'autres personnes, de sorte que celles-ci puissent effectuer au nom de Postes Canada le relevage et la distribution des lettres. Les mots «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» employés dans l'attribution de pouvoir au paragraphe 16(1) ajoutent aux pouvoirs de Postes

be found to be *ultra vires* only if it purported to grant an exclusive privilege to collect, transmit or deliver letters, or if it could be established that the agreement did not serve the objects of the Corporation. That was not the case herein. The Dealership Agreement was a reasonable means, within the powers of Canada Post's Board of Directors to approve for its operations, to achieve the objects of the Corporation. The general structure of the Act and the broad powers granted to the new Corporation, when compared with the arrangements under the earlier legislation and the specific powers previously granted to the Postmaster General, underline the intent of Parliament to empower the new Corporation so that it might most effectively pursue the general objects set out in section 5, in times of significant and rapid change in technology and in marketing of services. It would be contradictory to this general intent to construe the authority assigned under the new Act more narrowly than the provisions of the Post Office Acts set out in relation to the powers of the Postmaster General. Neither section 12 nor section 14 of the Act can be read as imposing a limitation on how the Corporation's employees should be organized in relation to the services it performs, including the exercise of its exclusive privilege of collecting and delivering letters.

Canada, outre «la capacité d'une personne physique», le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires. Un contrat de franchise, comme celui conclu avec Crowell, ne pourrait être jugé *ultra vires* que s'il accordait un privilège exclusif de relevage, de transmission ou de distribution des lettres ou si l'on pouvait montrer que le contrat est préjudiciable à l'exécution de la mission de la Société. Tel n'était pas le cas dans la présente espèce. La Convention de concession était un moyen raisonnable pour exécuter la mission de la Société et le conseil d'administration de Postes Canada avait compétence pour l'approuver aux fins de son exploitation. L'économie de la Loi et les pouvoirs généraux octroyés à la nouvelle société d'État, si on les compare aux caractéristiques de la législation antérieure et aux pouvoirs particuliers attribués auparavant au ministre des Postes, mettent en évidence l'intention du législateur d'habiliter la nouvelle société d'État de telle sorte qu'elle puisse réaliser efficacement la mission énoncée à l'article 5, à une époque de bouleversements techniques et de commercialisation des services. Interpréter le pouvoir attribué par la nouvelle Loi plus strictement que les dispositions des lois sur les postes, au chapitre des pouvoirs du ministre des Postes, irait à l'encontre de cette intention générale. Ni l'article 12 ni l'article 14 ne peuvent être interprétés comme apportant une limitation au mode d'organisation du personnel de la Société relativement aux prestations à assurer, y compris l'exercice de son privilège exclusif du relevage et de la distribution des lettres.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 144.  
*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 44.  
*Canada Post Corporation Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, ss. 2, 16 (as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14), 17(1).  
*Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10, ss. 5(1)(a),(2), 10(1), 11(a),(d), 12, 13(5), 14(1), 16(1),(2), 19(1)(a), 40(2), 56, 58.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11.  
*Letter Definition Regulations*, SOR/83-481.  
*Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, ss. 5(1)(o) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 23, s. 1), 6 (as am. *idem*, s. 2).  
*Post Office Act (The)*, 1867, S.C. 1867, c. 10, s. 10.3.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338;  
*French v. Canada Post Corp.*, [1988] 2 F.C. 389; (1987), 14 F.T.R. 40 (T.D.); aff'd *French et al. v. Canada Post Corp.* (1988), 87 N.R. 233 (F.C.A.).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte du Bureau des Postes*, 1867, S.C. 1867, ch. 10, art. 10.3.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 44.  
*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1, art. 44.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28.  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11.  
*Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10, art. 5(1)(a),(2), 10(1), 11(a),(d), 12, 13(5), 14(1), 16(1),(2), 19(1)(a), 40(2), 56, 58.  
*Loi sur la Société canadienne des postes*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 54, art. 2, 16 (mod. par S.C. 1984, ch. 31, art. 14), 17(1).  
*Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, chap. P-14, art. 5(1)(o) (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 23, art. 1), 6 (mod., *idem*, art. 2).  
*Règlement sur la définition de lettre*, DORS/83-481.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *French c. Société canadienne des postes*, [1988] 2 C.F. 389; (1987), 14 F.T.R. 40 (1<sup>re</sup> inst.); confirmé par *French et autres c. Société canadienne des postes* (1988), 87 N.R. 233 (C.A.F.).

## DISTINGUISHED:

*Bury v. Saskatchewan Government Insurance* (1990), 75 D.L.R. (4th) 449; [1991] 4 W.W.R. 1; 91 Sask. R. 39; 47 C.C.L.I. 56 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, [1989] 1 F.C. 176; (1987), 46 D.L.R. (4th) 716; 88 CLLC 14,006; 82 N.R. 249 (C.A.); *Rural Dignity of Canada v. Canada Post Corp.* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 40 F.T.R. 255 (F.C.T.D.); affd *Rural Dignity of Canada v. Canada Post Corp.* (1992), 88 D.L.R. (4th) 191; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 139 N.R. 203 (F.C.A.); *Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, A-762-87, Pratte J.A., judgment dated 28/1/88, F.C.A., not reported; *Canada Post Corporation and Crowell's Pharmacy Ltd. et al.* (1991), 86 di 135 (C.L.R.B.).

## REFERRED TO:

*Nepean (City of) and Canada Post Corp., Re* (1986), 57 O.R. (2d) 297; 32 D.L.R. (4th) 765 (H.C.); *Ashbury Rail. Carriage and Iron Co. (Lim.) v. Riché* (1875), 44 Law J. Rep. (N.S.) Exch. 185 (H.L.).

## AUTHORS CITED

*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., Vol. II, Oxford: Clarendon Press, 1968. "privilege".  
*Words and Phrases Legally Defined*, 3rd ed., Vol. 3, London: Butterworths, 1989. "privilege".

ACTION for a declaration that the franchising of post offices by Canada Post Corporation is contrary to law and beyond its jurisdiction under subsection 14(1) of the *Canada Post Corporation Act*. Action denied.

## COUNSEL:

*Joel E. Fichaud* and *Dennis Ashworth* for plaintiff.  
*John B. Laskin* and *Thomas P. Donovan* for defendant.

## SOLICITORS:

*Patterson Kitz*, Halifax, for plaintiff.  
*Tory Tory DesLauriers & Binnington*, Toronto, for defendant.

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

MACKAY J.: By its statement of claim, filed August 11, 1988, the plaintiff Canadian Union of Postal

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Bury v. Saskatchewan Government Insurance* (1990), 75 D.L.R. (4th) 449; [1991] 4 W.W.R. 1; 91 Sask. R. 39; 47 C.C.L.I. 56 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Société canadienne des postes c. S.P.C.*, [1989] 1 C.F. 176; (1987), 46 D.L.R. (4th) 716; 88 CLLC 14,006; 82 N.R. 249 (C.A.); *Rural Dignity of Canada c. Société canadienne des postes* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 40 F.T.R. 255 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); confirmé par *Rural Dignity of Canada c. Société canadienne des postes* (1992), 88 D.L.R. (4th) 191; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 139 N.R. 203 (C.A.F.); *Société canadienne des postes c. S.P.C.*, A-762-87, juge Pratte, J.C.A., jugement en date du 28-1-88, C.A.F., inédit; *Canada Post Corporation and Crowell's Pharmacy Ltd. et al.* (1991), 86 di 135 (C.C.R.T.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Nepean (City of) and Canada Post Corp., Re* (1986), 57 O.R. (2d) 297; 32 D.L.R. (4th) 765 (H.C.); *Ashbury Rail. Carriage and Iron Co. (Lim.) v. Riché* (1875), 44 Law J. Rep. (N.S.) Exch. 185 (H.L.).

## DOCTRINE

*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., Vol. II, Oxford: Clarendon Press, 1968. «privilege»  
*Words and Phrases Legally Defined*, 3rd ed., Vol. 3, London, Butterworths, 1989. «privilege»

ACTION visant un jugement déclaratoire portant que le franchisage des bureaux de poste par la Société canadienne des postes déroge à la loi et excède les pouvoirs qui lui sont attribués par le paragraphe 14(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Action rejetée.

## AVOCATS:

*Joel E. Fichaud* et *Dennis Ashworth* pour le demandeur.  
*John B. Laskin* et *Thomas P. Donovan* pour la défenderesse.

## PROCUREURS:

*Patterson Kitz*, Halifax, pour le demandeur.  
*Tory Tory DesLauriers & Binnington*, Toronto, pour la défenderesse.

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

LE JUGE MACKAY: Par sa déclaration, déposée le 11 août 1988, le Syndicat des postiers du Canada (SPC),

Workers (CUPW), which represents certain employees of the defendant Canada Post Corporation ("Canada Post" or the "Corporation"), sought certain declarations that the "privatization" or "franchising" program of the defendant is contrary to law and beyond jurisdiction of the defendant under the *Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10, as amended (the Act, originally enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 54). An injunction to restrain the defendant from further breaching the Act, particularly with respect to agreements between Canada Post and Crowell's Pharmacy Limited (Crowell), located at Spryfield in the city of Halifax, was also originally sought.

When this matter was heard counsel for CUPW advised that the only relief sought was a declaration that the "franchising" of post offices by Canada Post, in particular under contracts in the form of those with Crowell, is contrary to law, namely to Canada Post's "sole and exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters" under subsection 14(1) of the Act, and beyond the jurisdiction of the defendant under the Act. Claims originally made for declaratory relief based on paragraph 5(1)(a) of the Act and for an injunction were abandoned by CUPW at the hearing.

Two preliminary issues raised by pleadings of the parties were not issues argued when the matter was heard. The first concerns the standing of the plaintiff to bring the action, a matter specifically pleaded in CUPW's statement of claim. By agreement between the parties that was accepted by Canada Post when, following CUPW's abandonment of an appeal from an interlocutory order of Martin J. striking portions of the statement of claim, an amended defence was filed by the defendant admitting paragraph 19 of the statement of claim "for purposes of this proceeding and without prejudice to [the defendant's] rights in any other proceeding." That paragraph provides:

19. CUPW, on its own behalf, and on behalf of its members, has sufficient interest to seek the relief claimed in this action, including an injunction.

While consent of the parties does not resolve a serious issue of standing, there is no issue between the parties here, and it is my conclusion that CUPW has interests, on its own behalf and on behalf of its members, which support its standing to seek the declara-

demandeur, qui représente certains employés de la Société canadienne des postes («Postes Canada» ou la «Société»), défenderesse, a demandé un jugement déclaratoire portant que le programme de «privatisation» ou de «franchisage» de la défenderesse déroge à la loi et excède les pouvoirs attribués à la défenderesse par la *Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10, modifiée (la Loi, édictée par S.C. 1980-81-82-83, ch. 54). Il a également demandé une injonction interdisant à la défenderesse d'enfreindre la Loi, en particulier en ce qui concerne les accords conclus entre Postes Canada et Crowell's Pharmacy Limited (Crowell), située à Spryfield, ville de Halifax.

À l'audience, l'avocat du SPC a dit que la demande ne visait qu'à faire déclarer que le «franchisage» des bureaux de poste par Postes Canada, en particulier par des contrats de la nature de ceux conclus avec Crowell, déroge à la loi, savoir au «privilege exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires» accordé par le paragraphe 14(1) de la Loi, et excède les pouvoirs que la Loi attribue à la défenderesse. Le SPC a abandonné à l'audience ses demandes initiales de jugement déclaratoire fondé sur l'alinéa 5(1)a) de la Loi, et d'injonction.

Deux questions préliminaires soulevées dans les plaidoiries des parties n'ont pas été débattues à l'audience. La première concerne la qualité pour agir du demandeur, point mentionné expressément dans la déclaration du SPC. Par suite d'une entente entre les parties et du désistement par le SPC d'un appel d'une ordonnance interlocutoire du juge Martin radiant des parties de la déclaration, Postes Canada a déposé une défense modifiée, admettant le paragraphe 19 de la déclaration [TRADUCTION] «aux fins de la présente instance et sans préjudice des droits [de la défenderesse] dans toute autre instance». Ce paragraphe est ainsi libellé:

[TRADUCTION] 19. Le SPC, en son nom et au nom de ses membres, a un intérêt suffisant pour demander la réparation visée dans la présente action, y compris une injonction.

Bien que le consentement des parties ne puisse résoudre une question sérieuse touchant la qualité pour agir, la question n'est pas en litige en l'espèce et je conclus que le SPC a des intérêts à défendre, en son nom et au nom de ses membres, qui lui donnent qua-

tory relief sought at the hearing, in accord with the principles enunciated in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607.

The second preliminary issue, raised by the defence and amended defence filed by Canada Post, is the submission that this proceeding is an abuse of the Court's process, on the ground that the subject-matter of the plaintiff's claim was the basis of a complaint to the Canada Labour Relations Board that the "franchise agreement" with Crowell resulted in successor rights for the plaintiff pursuant to section 44 (previously section 144 [R.S.C. 1970, c. L-1]) of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2]. This was not addressed as a preliminary issue by counsel for the defendant when this action was heard, although it was referred to in argument that the results of those and other proceedings between the parties supported the conclusion that Canada Post could be deemed to be performing its responsibilities itself, through contract arrangements with Crowell. While I express no final opinion upon the matter, it seems to me that the plaintiff's written submissions, in its pre-trial memorandum, have merit, that the interpretation of subsection 14(1) of the Act is an issue not raised in any other proceedings, including those before the Canada Labour Relations Board. While in the final analysis I consider this preliminary issue to be abandoned by the defendant, in my view an action based on a legal issue not yet determined can hardly be seen as an abuse of the Court's process.

The plaintiff's case was presented entirely by production of documents, six volumes in all, which included discovery evidence of the principal witness for Canada Post, exhibits from discovery including those produced on undertakings by the defendant, and documents agreed to be submitted, including portions of transcripts of hearings before the Canada Labour Relations Board in other proceedings between the parties. In addition, the defendant also introduced 12 volumes of documents, which were admitted by agreement. The defendant called as its principal witness Mr. Frank Smith, Corporate Manager, Retail and Commercial Development, Canada Post, and two other witnesses. Mr. David Flemming,

lité pour demander le jugement déclaratoire sollicité à l'audience, conformément aux principes énoncés dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

a

La deuxième question préliminaire, qui a été soulevée dans la défense et dans la défense modifiée de Postes Canada, est celle de savoir si la présente demande constitue un abus de procédure, parce que son objet est identique à celui d'une plainte déposée devant le Conseil canadien des relations du travail selon laquelle le demandeur était, par suite du «contrat de franchise» conclu avec Crowell, investi des droits du successeur en application de l'article 44 (auparavant l'article 144 [S.R.C. 1970, ch. L-1]) du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2]. L'avocat de la défenderesse n'a pas abordé cette question à titre de question préliminaire à l'audience, quoiqu'il ait fait valoir dans sa plaidoirie orale que les résultats de ces instances et d'autres entre les parties permettaient de conclure que Postes Canada pouvait être réputée s'acquitter elle-même de ses obligations, en concluant un accord avec Crowell. Bien que je ne tranche pas définitivement cette question, il me semble que les arguments que le demandeur a présentés par écrit avant l'instruction sont bien fondés et que l'interprétation du paragraphe 14(1) de la Loi est une question qui n'a pas été soulevée dans d'autres instances, dont celles devant le Conseil canadien des relations du travail. Certes, j'estime en dernière analyse que la défenderesse a abandonné cette question préliminaire, mais à mon sens, une action qui repose sur un point de droit non encore résolu peut difficilement être tenue pour un abus de procédure.

b

c

d

e

f

g

h

i

j

Toute la preuve du demandeur se trouve dans des documents, six volumes en tout, qui renferment entre autres l'interrogatoire préalable du témoin principal de Postes Canada, les pièces produites à l'interrogatoire, dont celles qui avaient été l'objet d'engagements de la défenderesse, et des documents que les parties avaient convenu de déposer, dont des extraits de la transcription des débats devant le Conseil canadien des relations du travail dans d'autres instances entre les parties. En outre, la défenderesse a présenté douze volumes de documents qui ont été admis par consentement. Elle a assigné son témoin principal Frank Smith, directeur national, Développement de la vente au détail et développement commercial, Postes

Manager, Retail Operations Support for the Atlantic Postal Division, of the defendant Corporation, testified concerning retail operations, of the former Post Office from his experience commencing in 1976 and of Canada Post from his continuing experience with the Corporation after its creation in 1981. By agreement of counsel, after conclusion of the main argument on behalf of both parties, a further witness was called, Mr. John Cochrane, now retired from employment which began with the Post Office Department in 1947 and continued with Canada Post until his retirement in 1982. He testified concerning the employment status of those engaged in local postal retail operations under arrangements of the Post Office prior to the creation of Canada Post.

Following the hearing of the action additional written submissions were made by the defendant and responded to by the plaintiff, including a motion by Canada Post that additional evidence be accepted by the Court after the hearing. I dismissed that motion. The evidence sought to be adduced, concerning regulations amending requirements for an oath of office to be sworn by postal employees, was available to the defendant at the time of the hearing. The submissions received following the hearing have not been relied upon in my conclusion. In my view, they added nothing of significance to the submissions made at the hearing, at least for purposes of my determination.

Considerable evidence and argument of the parties concern the history of postal operations in Canada, the legislation under which it was directed and the record of practices by the former Post Office, particularly in relation to the operations of the postal outlets, including the status of staff there employed. In so far as it is relevant to particular aspects of the issue here raised, the history is reviewed.

#### The issue

The defendant Corporation was created by the Act in 1981, replacing the Post Office which had existed as a department of government under earlier legislation from *The Post Office Act*, 1867, S.C. 1867, c. 10 to [*Post Office Act*], R.S.C. 1970, c. P-14 which was repealed by the Act. In 1986 Canada Post began a

Canada, ainsi que deux autres témoins. David Fleming, gestionnaire, Soutien aux opérations de vente au détail, Division de l'Atlantique, de la Société défenderesse, a témoigné au sujet des opérations de vente au détail de l'ancien ministère des Postes, en tant qu'employé du ministère des Postes à compter de 1976 de la Société après la création de celle-ci en 1981. Par consentement des avocats, après la fin de la plaidoirie orale principale des deux parties, un autre témoin a été appelé à la barre, John Cochrane, employé à la retraite qui a été embauché en 1947 et qui a travaillé pour Postes Canada jusqu'en 1982. Il a témoigné au sujet de la situation juridique des personnes embauchées dans les bureaux de poste locaux en application des accords conclus avec le ministère des Postes avant la mise sur pied de la Société.

Après l'audience, la défenderesse a présenté d'autres arguments par écrit, auxquels le demandeur a répondu, dont une requête priant la Cour d'accepter d'autres éléments de preuve après l'audience. J'ai rejeté cette requête. La défenderesse pouvait se procurer au moment de l'audience ces éléments de preuve relatifs à un règlement modifiant les exigences concernant le serment professionnel des employés de la poste. La conclusion que je tire en l'espèce n'est en rien basée sur les arguments reçus après l'audience. À mon avis, ils n'ont rien ajouté d'important aux arguments présentés à l'audience, du moins pour ce qui est de ma décision.

Pour une grande part, la preuve et les arguments présentés par les parties concernent l'historique des activités des postes canadiennes, de la législation qui régissait ces activités et des usages de l'ancien ministère des Postes, en particulier en ce qui a trait aux opérations des succursales postales, y compris la situation juridique de leurs employés. Dans la mesure où il est pertinent par rapport aux aspects particuliers de la présente instance, cet historique sera pris en considération.

#### La question en litige

La Société défenderesse a été constituée par la Loi en 1981. Elle a remplacé le ministère des Postes qui avait été créé par l'*Acte du Bureau des Postes*, 1867, S.C. 1867, ch. 10, dont la dernière version [*Loi sur les postes*], S.R.C. 1970, ch. P-14, a été abrogée par la Loi. En 1986, Postes Canada a entrepris la mise en

ten-year program to “privatize”, in substantial part by arrangements it describes as “franchising”, its “retail” operations. For the plaintiff, those “retail” operations of significance are the services offered by postal outlets, like Crowell, to the public involving the collection of letters over the counter, and delivery of letters over the counter or to lock boxes, accessible by key by the box user, in the postal outlet.

The plaintiff’s claim is that the franchising arrangements provide for private outlets to collect and to deliver letters contrary to the sole and exclusive privilege vested in Canada Post under subsection 14(1) of the Act. That subsection provides:

14. (1) Subject to section 15, the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting and delivering letters to the addressee thereof within Canada.

(Section 15, here referred to, which provides for specific exemptions from the exclusive privilege vested by subsection 14(1), is not relevant to the issue in this case.) Prior to 1981 a similar exclusive privilege was vested in the Postmaster General, who was responsible for postal services and the Post Office Department, ever since 1867.

The issue presented by the plaintiff’s claim is whether the arrangements made by Canada Post by contracts with others, as illustrated by the contracts with Crowell, are beyond the jurisdiction vested in the Corporation by Parliament, in light of the sole and exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters granted to the Corporation by subsection 14(1) of the Act. That issue is one of statutory interpretation.

The plaintiff submits that the words of subsection 14(1), whether construed by themselves, or in the context of the Act as a whole, or in light of the history of legislation and practice concerning postal services in this country, do not permit Canada Post to contract with others for the “collection” or the “delivery” of letters. For the defendant it is urged that subsection 14(1), construed in the context of the Act as a whole, does not limit the general authority of Canada Post, with powers of a natural person under section

œuvre d’un programme de dix ans de «privatisation» de ses opérations de vente «au détail», en grande partie par des contrats qu’elle a appelés «franchisage». Du point de vue du demandeur, les opérations de «vente au détail» qui présentent de l’importance sont les services offerts au public par les comptoirs postaux comme celui de Crowell, y compris le relevage des lettres au comptoir, leur livraison au comptoir ou leur remise dans les cases postales, fournies par le comptoir postal, qui sont accessibles aux clients munis d’une clef.

Selon l’argument du demandeur, les contrats de franchise qui stipulent que les comptoirs postaux privés peuvent relever et distribuer les lettres vont à l’encontre du privilège exclusif accordé à Postes Canada par le paragraphe 14(1) de la Loi. Cette disposition est ainsi conçue:

14. (1) Sous réserve de l’article 15, la Société a, au Canada, le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires.

(L’article 15 susmentionné, qui énonce des exceptions expresses au privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1), n’est pas pertinent par rapport à la question litigieuse.) Avant 1981, un privilège semblable était accordé au ministre des Postes, qui était chargé des services postaux et du ministère des Postes depuis 1867.

La question que soulève l’argument du demandeur est de savoir si les accords conclus par Postes Canada avec des tiers, comme ceux conclus avec Crowell, excèdent les pouvoirs dont la Société a été dotée par le législateur, étant donné le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1) de la Loi quant au relevage, à la transmission et à la distribution des lettres. C’est une question d’interprétation de la loi.

Le demandeur soutient que les mots du paragraphe 14(1), qu’on les prenne isolément ou dans le contexte de l’ensemble de la Loi, ou à la lumière de l’historique de la législation et des usages en matière de services postaux dans notre pays, n’autorisent pas la Société à concéder le «relevage» ou la «distribution» des lettres. La défenderesse fait valoir que le paragraphe 14(1), interprété dans le contexte de l’ensemble de la Loi, ne limite pas l’autorité générale de Postes Canada; elle a la capacité d’une personne phy-



16 of the Act, to contract for services to be performed by others for it and performance of others under contract is performance by it of its statutory duties. Moreover, Canada Post submits that the history of legislation and practices under it in relation to postal services do not support the claim of the plaintiff.

### Background

A brief overview of the organization of postal services in Canada, with particular reference to the evolution of the defendant's program to privatize its "retail operations", and of the arrangements relating to Crowell, provides the context in which the issue here presented arises for resolution.

Under legislation of the Parliament of Canada from 1867 until enactment of the Act in 1981, postal services were the responsibility of a department of government, the Post Office, or later, the Canada Post Office, presided over by the Postmaster General. The sole and exclusive privilege now vested in the Corporation was formerly vested in the Postmaster General from 1867. That privilege was described in slightly different words as "collecting, conveying and delivering letters within Canada", which was changed in 1981 to "collecting, transmitting and delivering letters to the addressee thereof within Canada", a change which is of no significance for this case.

The Act of 1981 marks a distinct change in the organization of postal services and, not surprisingly, in the statutory regime under which they are organized. It established Canada Post Corporation, as an agent of Her Majesty in right of Canada, provided for its objects, and for a Board of Directors to direct and manage the affairs of the Corporation, to be appointed by the Governor in Council as are principal officers of the Corporation. The Corporation is empowered to employ other officers and employees, who, unlike their predecessors under the Post Office Acts, are not deemed to be employed in the public service of Canada. Under section 16 the Corporation is expressly vested with the "capacity, and subject to this Act, the rights, powers and privileges of a natural person." Of course, among the privileges of the Corporation not exercised by a natural person is the sole and exclusive privilege under subsection 14(1).

sique aux termes de l'article 16 de la Loi et peut concéder des services et s'acquitter des obligations que lui impose la Loi par l'entremise de concessionnaires. Au surplus, Postes Canada soutient que l'historique de la législation et les usages instaurés sous son régime, au chapitre du service postal, n'étaient pas la thèse du demandeur.

### Contexte

Un bref examen de l'organisation du service postal au Canada et, en particulier, de l'évolution du programme de la défenderesse visant la privatisation des «opérations de vente au détail», ainsi que des conventions conclues avec Crowell, permet de situer la question litigieuse dans son contexte.

Sous le régime de la loi fédérale depuis 1867 jusqu'à l'adoption de la Loi en 1981, le service postal ou les postes canadiennes ont relevé d'un ministère fédéral sous la direction du ministre des Postes. Depuis 1867, le ministre des Postes jouissait du privilège exclusif aujourd'hui octroyé à la Société. Ce privilège était formulé un peu différemment: «recueillir, expédier et distribuer les lettres en Canada», formulation qui a été modifiée en 1981: «du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires», mais cette modification n'a aucune importance dans la présente espèce.

La Loi de 1981 indique un net changement dans l'organisation du service postal et, cela n'a rien d'étonnant, dans le régime législatif lui-même. La Société canadienne des postes y est constituée en qualité de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada; sa mission y est précisée; un conseil d'administration y est constitué et chargé d'assurer la direction et la gestion des affaires de la Société, les administrateurs étant nommés par le gouverneur en conseil, tout comme les principaux dirigeants. La Société est habilitée à employer d'autres personnes, lesquelles, contrairement aux employés visés par les lois sur les postes antérieures, ne sont pas réputées faire partie de l'administration publique du Canada. Aux termes de l'article 16, la Société «a, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, la capacité d'une personne physique». Bien entendu, au contraire d'une personne physique, elle jouit en plus du privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1).

In speaking of the Act, with reference to the general authority under section 16, Addy J. commented in *French v. Canada Post Corp.*, [1988] 2 F.C. 389 (T.D.), at page 395:

The Act differs markedly from its predecessor legislation, the *Post Office Act* [R.S.C. 1970, c. P-14], where, instead of a broad authority, the legislation specifically listed the purposes for which and the means by which the Postmaster General could act.

Illustrative of the change in approach adopted in 1981 are the general provisions then made for management of the postal services when compared with the specific provisions for contracting, for the establishment of sub post offices and the appointment of postmasters and their employment status under the *Post Office Acts* from 1867. Under *The Post Office Act* in 1867 (S.C. 1867, c. 10, section 10.3) and until its last successor (R.S.C. 1970, c. P-14, paragraph 5(1)(o)) the powers vested in the Postmaster General specifically included authority to enter into and enforce “contracts relating to the conveyance of mail or to any other business of the Canada Post Office.” The earlier acts specifically provided for the Postmaster General to enter into contracts for the conveyance of mail and directed how that contracting should be carried out, though “mail contractors” were excluded from the definition of “postal employees”. He was also specifically authorized to establish post offices and sub post offices and to appoint postmasters and assistants, and postmasters were defined as “postal employees”. No comparable list of specific powers is included in the 1981 Act. Rather, it provides for general powers of the Corporation or its Board of Directors, and, subject to approval of the Governor in Council, general regulatory powers are now vested in the Corporation.

With the reorganization of postal services under the Act in 1981, the list of detailed powers, duties and functions of the Postmaster General formerly set out in the *Post Office Acts* (see e.g. R.S.C. 1970, c. P-14, subsection 5(1) [as am. by R.S.C. (2nd Supp.), c. 23, s. 1], which includes no less than 26 specific functions) was replaced by a statement of general objects of the Corporation and matters to which

Dans l'affaire *French c. Société canadienne des postes*, [1988] 2 C.F. 389 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 395, le juge Addy dit ceci, au sujet de la Loi, notamment du pouvoir général accordé par l'article 16:

La présente Loi diffère sensiblement de la législation précédente, la *Loi sur les postes* [S.R.C. 1970, chap. P-14], qui, au lieu de conférer un pouvoir général, énumérait précisément les objets pour lesquels le ministre des Postes pouvait agir et comment il devait le faire.

Pour illustrer le changement d'orientation survenu en 1981, je citerai les dispositions générales qui touchent désormais la gestion du service postal par opposition aux dispositions précises des lois sur les postes qui régissaient depuis 1867 la passation de contrats, l'établissement de bureaux de poste auxiliaires et la nomination de maîtres de poste et leur situation juridique comme employés. Sous le régime de l'*Acte du Bureau des Postes* de 1867 (S.C. 1867, ch. 10, article 10.3) et jusqu'à la dernière loi qui l'a remplacé (S.R.C. 1970, ch. P-14, alinéa 5(1)(o)), les pouvoirs conférés au ministre des Postes comprenaient le pouvoir explicite de «conclure et [de] faire observer des contrats relatifs au transport postal ou à toute autre opération de la poste au Canada». Les lois précédentes conféraient expressément au ministre des Postes le pouvoir de conclure des contrats de transport du courrier et elles contenaient des directives quant aux modalités de ces contrats, quoique les «entrepreneurs de transport postal» n'aient pas été des «employés de la poste». Le ministre était en outre habilité à établir des bureaux de poste et des bureaux auxiliaires et à nommer des maîtres de poste et des aides, les maîtres de poste étant des «employés de la poste». La Loi de 1981 ne contient pas de liste de pouvoirs semblable. Elle attribue plutôt à la Société et au conseil d'administration des pouvoirs généraux et, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, un pouvoir général de prendre des règlements.

Lors de la réorganisation du service postal opérée par la Loi en 1981, la liste de pouvoirs, d'attributions et de fonctions détaillés du ministre des Postes que renfermaient auparavant les lois sur les postes (voir par exemple S.R.C. 1970, ch. P-14, dont le paragraphe 5(1) [mod. par S.R.C. 1970, (2<sup>e</sup> Suppl.), ch. 23, art. 1] énumère au moins 26 fonctions particulières), a été remplacée par un énoncé de mission et

regard is to be had in meeting those objects. Thus section 5 of the Act provides:

**5. (1) The objects of the Corporation are**

(a) to establish and operate a postal service for the collection, transmission and delivery of messages, information, funds and goods both within Canada and between Canada and places outside Canada;

(b) to manufacture and provide such products and to provide such services as are, in the opinion of the Corporation, necessary or incidental to the postal service provided by the Corporation; and

(c) to provide to or on behalf of departments and agencies of, and corporations owned, controlled or operated by, the Government of Canada or any provincial, regional or municipal government in Canada or to any person services that, in the opinion of the Corporation, are capable of being conveniently provided in the course of carrying out the other objects of the Corporation.

(2) While maintaining basic customary postal service, the Corporation, in carrying out its objects, shall have regard to

(a) the desirability of improving and extending its products and services in the light of developments in the field of communications;

(b) the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis while providing a standard of service that will meet the needs of the people of Canada and that is similar with respect to communities of the same size;

(c) the need to conduct its operations in such manner as will best provide for the security of mail;

(d) the desirability of utilizing the human resources of the Corporation in a manner that will both attain the objects of the Corporation and ensure the commitment and dedication of its employees to the attainment of those objects; and

(e) the need to maintain a corporate identity program approved by the Governor in Council that reflects the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada.

Whatever may now be done in relation to contracts, or to the creation of sub post offices and appointment of postmasters must be within the following provisions.

**10. (1) The Board shall direct and manage the affairs of the Corporation and may for such purposes exercise all the powers and perform all the duties of the Corporation.**

**11. The Board may make by-laws**

(a) for the administration, management and control of the property and affairs of the Corporation;

(d) respecting administration of contracts relating to any business of the Corporation.

de conditions d'exercice de cette mission. On lit ce qui suit à l'article 5 de la Loi:

**5. (1) La Société a pour mission:**

a) de créer et d'exploiter un service postal comportant le relevage, la transmission et la distribution de messages, renseignements, fonds ou marchandises, dans le régime intérieur et dans le régime international;

b) d'assurer les prestations, ainsi que la réalisation et la fourniture des produits, qu'elle estime utiles à son exploitation;

c) d'assurer, à l'intention ou pour le compte des administrations fédérales, provinciales, régionales ou municipales ou des établissements qui en relèvent, ou, d'une façon générale, à l'intention de quiconque, les prestations dont elle s'estime capable sans inconvénient pour la réalisation des autres objectifs de sa mission.

(2) Dans l'exercice de sa mission, la Société, tout en assurant l'essentiel du service postal habituel:

a) tient compte de l'opportunité d'adapter, qualitativement et quantitativement, ses prestations et ses produits à l'évolution de la technologie des communications;

b) veille à l'autofinancement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et comparables pour des collectivités de même importance;

c) tend à assurer son exploitation dans les meilleures conditions de sécurité du courrier;

d) vise à assurer l'efficacité de son exploitation par un déploiement rationnel de ses moyens humains et par la stimulation de la conscience professionnelle et de l'esprit de service chez son personnel;

e) met en œuvre, pour ce qui la concerne et selon les modalités approuvées par le gouverneur en conseil, le programme de symbolisation fédérale.

Toute mesure prise désormais relativement aux contrats, à la création de bureaux de poste auxiliaires et à la nomination de maîtres de poste doit être conforme aux dispositions suivantes:

**10. (1) Le conseil assure la direction et la gestion des affaires de la Société et, à cette fin, dispose de tous les pouvoirs et remplit toutes les fonctions de celle-ci.**

**11. Le conseil peut, par règlement administratif, prévoir:**

a) l'administration, la gestion et la surveillance des biens et des affaires de la Société;

d) la mise en œuvre des contrats afférents aux activités de la Société.

12. The Corporation may employ such officers and employees and may engage the services of such agents, advisers and consultants as it considers necessary for the proper conduct of its business, and may fix the terms and conditions of their employment or engagement, as the case may be, and pay their remuneration.

14. (1) [the sole and exclusive privilege quoted earlier in these reasons].

16. (1) In carrying out its objects and duties under this Act, the Corporation has the capacity, and subject to this Act, the rights, powers and privileges of a natural person.

(2) Without limiting the generality of subsection (1), the Corporation may acquire, hold, lease, sell or dispose of any real or personal property.

19. (1) The Corporation may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for the efficient operation of the business of the Corporation and for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations . . .

(then are listed paragraphs (a) to (s) including two very general subject areas, compared with regulation-making authority formerly vested in the Postmaster General in paragraphs (a) to (x), all quite narrow specific matters, in the last *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, s. 6 [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 23, s. 2]).

I note for the record that I was not referred to any regulations under subsection 19(1), or any by-laws under section 11, relating to arrangements for privatizing, or franchising, services by Canada Post, and I assume there are none.

Unlike its predecessor statutes, the 1981 Act includes in its definitions a "mail contractor" meaning "a person who has entered into a contract with the Corporation for the transmission of mail, which contract has not expired or been terminated" and implicitly this recognizes the long standing practice of the Post Office in earlier years in contracting for conveyance of mail under the specific statutory provisions and authority of the Postmaster General included in earlier statutes. The term "mail contractor" is found in only two provisions of the current Act, subsection 13(5) which excludes a mail contractor from those governed by Part I of the *Canada Labour Code* (continuing, in effect, the exclusion from "postal employ-

12. La Société peut employer le personnel et retenir les services des mandataires, conseillers et experts qu'elle estime nécessaires à l'exercice de ses activités; elle peut en outre fixer les conditions d'emploi ou de prestation de services correspondantes et verser les rémunérations afférentes.

14. (1) [le privilège exclusif précité].

16. (1) Dans l'exécution de sa mission et l'exercice de ses fonctions, la Société a, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, la capacité d'une personne physique.

(2) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (1), la Société peut acquérir, détenir, prendre à bail, vendre ou aliéner tous biens meubles ou immeubles.

19. (1) La Société peut par règlement, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prendre toute mesure utile, dans le cadre de la présente loi, à l'efficacité de son exploitation . . .

(suivent les alinéas a) à s), dont deux traitent de mesures très générales, par contraste avec l'autorité de prendre des règlements dont le ministre des Postes était investi en vertu des alinéas a) à x), portant tous sur des points très précis, de la dernière *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, ch. P-14, art. 6 [mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), ch. 23, art. 2]).

Je ferai remarquer, pour les besoins de la Cour, que l'on ne m'a cité aucun règlement pris en application du paragraphe 19(1) ni aucun règlement administratif établi sous le régime de l'article 11, qui régisse les accords visant la privatisation ou les contrats de franchise conclus par Postes Canada à l'égard de ses services, et je présume qu'il n'en existe pas.

Contrairement aux versions antérieures de la Loi, celle de 1981 inclut, parmi ses définitions, celle-ci: «entrepreneur postal» «Toute personne partie à un contrat d'entreprise avec la Société pour la transmission des envois». Elle reconnaît ainsi implicitement l'usage ancien de Postes Canada qui consistait à conclure des contrats de transport du courrier conformément aux dispositions précises des lois antérieures et sous l'autorité du ministre des Postes. Le terme «entrepreneur postal» n'est employé que dans deux dispositions de la Loi actuelle, soit le paragraphe 13(5) qui soustrait les entrepreneurs postaux aux prescriptions de la partie I du *Code canadien du travail* (maintenant en fait l'exclusion des «entrepre-

ees” of “mail contractors” as had been the situation under earlier Post Office Acts), and subsection 40(2) which exempts a mail contractor from liability to third parties for loss of mail. The definition in the 1981 Act does not provide authority for contracting for the transmittal of mail, which must be found in the general powers of Canada Post.

After its creation, Canada Post initiated a variety of steps to change the arrangements for its services. Some changes led to earlier litigation which provides context and has some relevance for this case. In *French v. Canada Post Corp.*, *supra*, Addy J. found that the Corporation had authority under section 16 [as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14] to close post offices in the absence of regulations enacted under subsection 17(1) (now subsection 19(1)), a permissive power to make regulations including paragraph (p) providing for the closure of post offices. On appeal to the Court of Appeal, Mr. Justice Hugessen, speaking for the Court in dismissing the appeal, commented (at (1988), 87 N.R. 233, at page 235):

... we do not view the words “subject to this Act” in the grant of power in section 16(1), as being in and by themselves effective to limit that grant. In order to have that effect, they must be nourished by some other words of limitation elsewhere in the Act. As we have already indicated, paragraph 17(1)(p) is not such a limitation.

In *Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, [1989] 1 F.C. 176 (C.A.), the Court of Appeal quashed a decision of the Canada Labour Relations Board which had determined that subsection 13(6) (now subsection 13(5)) of the Act, which excludes mail contractors from employees subject to jurisdiction of the Board, did not apply to rural route mail couriers, so that in effect those couriers were not mail contractors under the Act. Mr. Justice Hugessen, speaking for the majority of the Court, indicated that merely because rural couriers also collected and delivered mail, as well as transmitting it, did not exclude them from “mail contractors” as defined under the Act. In his view the words of the Act were clear and unambiguous, and “transmit” as used in the definition of “mail contractor” had a broad meaning, consistent with its use in the Act as a whole, which embraced the recep-

neurs de transport postal» de la définition d’«employés de la poste» que l’on trouvait dans les lois antérieures) et le paragraphe 40(2) qui exempte l’entrepreneur postal de la responsabilité des pertes de courrier. La définition contenue dans la Loi de 1981 ne confère pas le pouvoir de passer des marchés de transport du courrier, ce pouvoir étant inclus dans les pouvoirs généraux de Postes Canada.

Après sa création, Postes Canada a pris diverses mesures visant à modifier les modalités de prestation de ses services. Certains changements ont entraîné des litiges qui forment le contexte de l’espèce et qui sont pertinents à cet égard. Dans l’affaire *French c. Société canadienne des postes*, précitée, le juge Addy a conclu que la Société avait, en vertu de l’article 16 [mod. par S.C. 1984, ch. 31, art. 14], le pouvoir de fermer des bureaux de poste, en l’absence de règlement pris en application du paragraphe 17(1) (maintenant le paragraphe 19(1)), qui lui attribue la faculté de prendre des règlements, dont l’alinéa p) qui permet la fermeture de bureaux de poste. En appel devant la Cour d’appel, le juge Hugessen, qui a rejeté l’appel au nom de la Cour, a fait observer ce qui suit ((1988), 87 N.R. 233, à la page 235):

... nous n’estimons pas que les termes «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» dans l’attribution de pouvoir qu’on trouve au paragraphe 16(1), ont en eux-mêmes pour effet de limiter cette attribution de pouvoir. Pour avoir cet effet, ils doivent être étayés par d’autres termes limitatifs figurant ailleurs dans la Loi. Comme nous l’avons déjà indiqué, l’alinéa 17(1)p) ne constitue pas une telle limitation.

Dans l’arrêt *Société canadienne des postes c. S.P.C.*, [1989] 1 C.F. 176 (C.A.), la Cour d’appel fédérale a annulé une décision du Conseil canadien des relations du travail qui avait conclu que le paragraphe 13(6) (maintenant le paragraphe 13(5)) de la Loi, qui dit que les entrepreneurs postaux ne sont pas des employés et qui les soustrait à la compétence du Conseil, ne s’appliquait pas aux facteurs ruraux, de sorte que ces facteurs n’étaient pas des entrepreneurs postaux au sens de la Loi. Le juge Hugessen, au nom de la majorité, a indiqué que le simple fait que les facteurs ruraux ramassaient et livraient le courrier en plus de le transmettre ne les excluait pas de la définition du terme «entrepreneur postal» qu’on trouve dans la Loi. À son avis, les termes employés dans la Loi étaient clairs et dépourvus d’ambiguïté et le mot «transmission» utilisé dans la définition du terme

tion and delivery of mail within the meaning of “transmit”. Moreover, the inclusion of rural route couriers within “mail contractors” meant their exclusion under then subsection 13(6) (now subsection 13(5)) from employees. This was consistent with the historic practice of the Post Office prior to 1981 and in his Lordship’s view there was evidence from parliamentary debates at the time the Act was introduced that continuance of the status of rural route carriers as independent contractors was intended under the Act.

In *Rural Dignity of Canada v. Canada Post Corp.* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211 (F.C.T.D.), upheld on appeal, (1992), 88 D.L.R. (4th) 191 (F.C.A.), Martin J. dealt, *inter alia*, with argument that the Corporation was in breach of its statutory duty under subsection 5(2) of the Act to maintain customary postal services in four rural communities where it had closed post offices and replaced them with retail outlets operating much like Crowell in the case at bar. Relying on Maloney J. in *Nepean (City of) and Canada Post Corp., Re* (1986), 57 O.R. (2d) 297 (H.C.), at page 299, a case raising similar argument in support of an alleged duty on Canada Post to maintain door-to-door delivery of mail, Martin J. concluded that subsection 5(2) imposed no duty on the Corporation to provide a local post office in each community. The duty, if any, imposed by that section is to have regard to the matters there set out and not an absolute duty to provide particular services.

Arrangements under Canada Post’s franchise agreements have been at the root of proceedings between the plaintiff and the Corporation before the Canada Labour Relations Board, principally concerning the issue of successor rights claimed by the plaintiff pursuant to the *Canada Labour Code* provision relating to sale of a business, now section 44. In one case, where there was closure of a staff office operated by Canada Post in the Fairview Mall shopping centre in Winnipeg and the opening two days later in the same mall of a franchise outlet in a drugstore, the

«entrepreneur postal» a un sens large, qui correspond à la signification de ce mot dans l’ensemble de la Loi, soit entre autres l’acceptation et la distribution des envois. Par surcroît, en incluant les facteurs ruraux dans la définition d’«entrepreneur postal», l’ancien paragraphe 13(6) (maintenant le paragraphe 13(5)) les excluait de la définition d’employé. Cela était compatible avec la situation qui existait aux postes canadiennes avant 1981 et, de l’avis de Sa Seigneurie, il ressortait des délibérations parlementaires au moment du dépôt du projet de loi que le législateur voulait préserver telle quelle la qualité d’entrepreneur indépendant des facteurs ruraux.

Dans la décision *Rural Dignity of Canada c. Société canadienne des postes* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), confirmée par la Cour d’appel fédérale, (1992), 88 D.L.R. (4th) 191 (C.A.F.), le juge Martin a étudié entre autres l’argument selon lequel la Société avait manqué à l’obligation que lui faisait le paragraphe 5(2) de la Loi d’assurer le service postal habituel dans quatre collectivités rurales en fermant des bureaux de poste pour y substituer des points de vente au détail exploités comme celui de Crowell dans la présente espèce. S’appuyant sur les motifs du juge Maloney dans l’affaire *Nepean (City of) and Canada Post Corp., Re* (1986), 57 O.R. (2d) 297 (H.C.), à la page 299, qui portait sur un argument semblable relatif à l’obligation alléguée de maintenir la distribution du courrier à domicile, le juge Martin a conclu que le paragraphe 5(2) n’imposait pas d’obligation à la Société d’exploiter un bureau de poste dans chaque collectivité. Son obligation, si tant est qu’elle en ait eu une, était de tenir compte des considérations énoncées dans cette disposition et elle n’était pas absolument obligée de fournir des services particuliers.

Les conventions relatives aux bureaux franchisés conclues par Postes Canada ont été la source de litiges entre le demandeur et la Société dont a été saisi le Conseil canadien des relations du travail, surtout quant à la question des droits de successeur revendiqués par le demandeur en application de la disposition du *Code canadien du travail* concernant la vente d’entreprise, maintenant l’article 44. Dans une instance, où une succursale de la Société au centre commercial Fairview Mall à Winnipeg avait été fermée et où un bureau de poste exploité par un fran-

Board found there had been sale of a business within the meaning of the Code. An application for judicial review of that decision, pursuant to then section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] was dismissed by the Court of Appeal. (See *Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, not reported, Court file A-762-87, January 28, 1988 (F.C.A.)) In the course of disposing of argument that the outlet within a retail store was within provincial legislative jurisdiction, and thus not subject to the *Canada Labour Code*, Pratte J.A., for the Court, commented:

It is clear the Manly's pharmacy business is provincial; but it is equally clear, in our view, that the post office it operates under the franchise agreement is an integral part of the postal service of Canada over which, under subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, the Federal Parliament has exclusive legislative jurisdiction. We see no merit in Mr. Robinette's submission that Manly does not participate in the operation of the postal service but merely permits its customers to have access to it. Among the activities conducted at Manly's post office, there is the registration of mail, the issuance and cashing of money orders and the making of arrangements for special delivery of mail. All those activities, in our opinion, form an integral part of the operation of the postal service.

In another proceeding, in *Canada Post Corporation and Crowell's Pharmacy Ltd. et al.* (1991), 86 di 135 (C.L.R.B.), a case concerning the retail operations of Crowell, and certain other retail outlets in the Halifax area, under the franchise agreement here in issue, the Board dismissed applications that the applicant union had successor rights as bargaining agent in relation to employees engaged in the retail postal outlets which rights the union claimed on the ground that the Corporation had sold a portion of its business within the meaning of section 44 of the *Canada Labour Code*. The Board's conclusion, differing from that reached on the facts found in the Manly/Fairview shopping centre case, was that the Corporation had not sold a portion of its business to Crowell, and others.

Thus "privatization" of some operations through "franchising" of retail outlets by Canada Post has been a matter of contention. Previously the Post Office, in addition to its main outlets staffed by its

chisé avait été ouvert deux jours plus tard dans une pharmacie du même centre, le Conseil a décidé qu'il y avait eu une vente d'entreprise au sens du Code. La Cour d'appel a rejeté une demande de contrôle judiciaire présentée conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7]. (Voir *Société canadienne des postes c. S.P.C.*, inédit, n° du greffe A-762-87, 28 janvier 1988 (C.A.F.)) Au nom de la Cour, le juge Pratte, J.C.A., qui se penchait sur l'argument selon lequel les comptoirs postaux situés dans un magasin de détail relevaient de la compétence des provinces et étaient donc soustraits à l'application du *Code canadien du travail*, a fait remarquer ceci:

Il est évident que le commerce de pharmacie de Manly relève de la juridiction provinciale, mais il est également évident, selon nous, que le bureau de poste exploité en vertu du contrat de franchise fait partie intégrante des services postaux du Canada sur lesquels le Parlement fédéral a une compétence législative exclusive en vertu du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Nous ne trouvons aucun fondement à l'allégation de M. Robinette selon laquelle Manly ne participe pas à l'exploitation du service postal, mais permet tout simplement à ses clients d'y avoir accès. Parmi les activités qui ont lieu au bureau de poste de Manly figurent l'inscription du courrier recommandé, l'émission et l'encaissement de mandats-poste et la prise des dispositions pour la livraison de courrier par exprès. Nous sommes d'avis que toutes ces activités font partie intégrante de l'exploitation du service postal.

Dans une autre instance, *Canada Post Corporation and Crowell's Pharmacy Ltd. et al.* (1991), 86 di 135 (C.C.R.T.), qui portait sur le commerce de détail de Crowell et sur certains autres comptoirs postaux de la région de Halifax qui sont visés par le contrat de franchise en litige, le Conseil a rejeté les demandes du syndicat requérant qui prétendait avoir des droits de successeur à titre d'agent négociateur à l'égard des employés des comptoirs postaux, parce que la Société avait vendu une partie de son entreprise au sens de l'article 44 du *Code canadien du travail*. Tirant une conclusion différente de celle à laquelle il était arrivé sur les faits dans l'affaire de Manly et du centre commercial Fairview, le Conseil a décidé que la Société n'avait pas vendu une partie de son entreprise à Crowell et à d'autres.

Ainsi, la «privatisation» par Postes Canada de certaines opérations par le «franchisage» de certains comptoirs postaux a déjà suscité des litiges. Auparavant, le ministère des Postes, outre ses succursales

employees, had established outlets known as sub post offices, primarily in urban centres. These operated in premises owned by someone else, usually in a retail store. A person responsible for the sub post office, usually the proprietor or a senior staff member, was appointed postmaster and was paid a salary, based largely on commission on products sold or fees for services provided. While the evidence was not, in my view, entirely definitive, I accept for these reasons that at least for many purposes the postmaster was considered an employee of the Post Office, and he or she and any assistants were required to swear an oath of allegiance upon assumption of their responsibilities. Supplies of stamps and other products were provided on consignment and remained the property of the Post Office until sold, and the proceeds of products and services sold were deposited to a bank account held for the Post Office. Equipment was provided by the Post Office on loan. In an administrative sense, the system of sub post offices required substantial accounting and auditing of supplies and equipment and of moneys received by the sub post office outlets.

After the creation of Canada Post, commencing in 1983 a committee of senior officers, reviewing the organization of its arrangements for service to the public, developed a program to "privatize" many of its outlets by franchise agreements with others who were themselves engaged in retail trade. That program is based on typical wholesale/retail relationships for the sale of products, stamps and other items issued by Canada Post. Those products are purchased by the retail contractor at wholesale prices, they are thereafter the property of the retailer who can do with them as he or she determines except that they may not be sold for more than the face or other fixed value of the product. While the retailer is also paid a fee for certain designated services, the basic change in arrangements for products held in the outlet led to the use of the name "gross margin outlet" or "GMO" for this type of retail operation. In addition to purchase of products, the retailer also purchases the equipment required. Under these agreements a standard range of services is offered, and a standard visual appearance, including the use of trade-marks and

principales où travaillaient ses employés, avait établi des comptoirs postaux appelés bureaux de poste auxiliaires, surtout dans les grands centres. Ils étaient installés dans les locaux de tiers, habituellement des magasins de détail. Une personne responsable du bureau de poste auxiliaire, habituellement le propriétaire ou un cadre, était désignée maître de poste et touchait un salaire, constitué en grande partie de commissions sur les produits vendus et d'honoraires pour les services fournis. Bien que la preuve n'ait pas été, à mon avis, tout à fait décisive, j'accepte pour ces raisons que, du moins à bien des égards, le maître de poste était considéré comme un employé du ministère des Postes et que lui et tout adjoint devaient prêter le serment d'allégeance avant d'entrer en fonctions. Des stocks de timbres et d'autres produits étaient fournis en commission et restaient la propriété du ministère des Postes tant qu'ils n'avaient pas été vendus et le produit de leur vente et celui de la fourniture de services étaient déposés dans un compte en banque au nom du ministère des Postes. Celui-ci prêtait le matériel nécessaire. Du point de vue administratif, le système des bureaux de poste auxiliaires nécessitait beaucoup de travail de comptabilité et de vérification des approvisionnements, du matériel et des sommes perçues par ces bureaux.

Après la mise sur pied de Postes Canada, à compter de 1983, un comité de cadres supérieurs, chargé d'examiner l'organisation de ses débouchés et services, a élaboré un programme de «privatisation» de bon nombre de bureaux de poste au moyen de contrats de franchise conclus avec des commerçants au détail. Ce programme est conçu pour établir des relations typiques de grossiste et de détaillant en ce qui concerne la vente des produits, des timbres et des autres articles de Postes Canada. L'entrepreneur détaillant achète au prix de gros ces produits qui sont sa propriété et il peut en faire ce qu'il veut, sauf qu'il ne doit pas les revendre à un prix supérieur à la valeur nominale ou à la valeur fixée. Quoique le détaillant reçoive aussi des honoraires pour certains services désignés, la modification fondamentale apportée aux modalités concernant les stocks du comptoir postal a donné lieu à l'utilisation du terme «comptoir postal à marge bénéficiaire brute» ou «CMBB» à l'égard de ce type de commerce de détail. Outre les produits, le détaillant achète le matériel requis. Aux termes de ces contrats, tous les comptoirs



symbols of Canada Post, is provided by all GMOs. These outlets are established after substantial analysis of locational and demographic data, to ensure ready access by the public, with adequate parking, and hours of operation consistent with retail operations in the area served. No capital expenditures for space, facilities or equipment are required of Canada Post. The contracting retailer is not designated by Canada Post as a postmaster or postmistress and no one serving in a GMO is considered an employee of Canada Post, though they are provided with standard training programs, stressing customer service and the requirements of Canada Post. The operations of the GMO are subject to detailed regulation under the agreement with the retailer, which agreement incorporates one or more Canada Post manuals concerning operations.

Among services of the GMO, in addition to sale of standard products and services, is the receipt or collection of mail, including letters, brought to the GMO by customers, and the delivery of mail, including letters to members of the public. That delivery may be over the counter upon presentation of a "call for" card previously delivered to the addressee advising that a letter or parcel may be picked up on presentation at the local GMO or retail outlet. Delivery may also be, as it is in the case of Crowell, by leaving letters in lock boxes located in premises of the GMO.

#### The arrangements made with Crowell

Crowell became a sub post office by agreement with the Post Office in 1960 and it operated generally in accord with the arrangements earlier described until, by agreement with Canada Post in 1987 it became a GMO early in 1988. Originally in 1960 Robert G. Crowell, a pharmacist and proprietor of the drugstore, was appointed postmaster. Arrangements for continuing as a sub post office continued under Canada Post after 1981 but at some point the practice of appointing an individual as postmaster was discontinued and by agreements relating to its operations in

postaux à marge bénéficiaire brute offrent une gamme standard de services et une présentation standard, y compris l'utilisation des marques de commerce et des symboles de Postes Canada. Ces points de vente sont établis après une analyse sérieuse de données géographiques et démographiques, afin d'assurer au public un accès facile, un parc de stationnement suffisant et des heures d'ouverture conformes aux normes locales. Postes Canada ne doit supporter aucune dépense en immobilisation pour les locaux, les installations ou le matériel. L'entrepreneur détaillant n'est pas désigné maître de poste par Postes Canada et aucune personne travaillant dans un comptoir postal à marge bénéficiaire brute n'est tenue pour un employé de Postes Canada, bien qu'elle ait eu la formation ordinaire qui met l'accent sur le service aux clients et sur les exigences de Postes Canada. Les activités du CMBB sont assujetties à la réglementation détaillée établie dans le contrat, qui incorpore un ou plusieurs manuels d'exploitation de Postes Canada.

Parmi les services fournis par le comptoir postal à marge bénéficiaire brute, on compte, en plus de la vente des produits et de la fourniture des services standard, l'acceptation et le relevage des envois, dont les lettres, apportés au comptoir postal par les clients, et la distribution des envois, y compris les lettres, à la population. Cette distribution peut être faite au comptoir sur présentation de la carte d'«avis de livraison» invitant le destinataire à réclamer une lettre ou un colis au CMBB ou comptoir postal local. La distribution peut également, comme dans le cas de Crowell, consister à livrer des lettres dans une case postale située dans les locaux du comptoir postal.

#### Les conventions conclues avec Crowell

Crowell est devenue un bureau de poste auxiliaire conformément à un contrat conclu avec le ministère des Postes en 1960 et elle a fonctionné généralement de manière conforme aux modalités décrites plus haut jusqu'à ce que, par contrat passé en 1987 avec Postes Canada, elle devienne un comptoir postal à marge bénéficiaire brute au début de 1988. Au commencement, en 1960, Robert G. Crowell, pharmacien propriétaire, a été nommé maître de poste. Les modalités convenues pour le bureau de poste auxiliaire ont été maintenues par Postes Canada après 1981, mais à

1983 and 1985, the corporate entity Crowell's Pharmacy Ltd., as a party to agreements with Canada Post, was designated as sub postmaster.

Under those agreements, called Sub Post Office Agreements, the Corporation granted to Crowell "the right to operate a Sub Post Office business as an independent Sub Postmaster in accordance with the terms" agreed upon. Crowell undertook to maintain a stock in trade, an inventory of postal values, stamps and other items including money orders supplied by Canada Post for sale to the public, within limits established by the Corporation, and it was not permitted to sell these or services at a discount or at any amount other than that chargeable by Canada Post for those supplies and services. No salary was provided, but payment was made to Crowell, for postal services rendered, on a commission basis related to its volume of monthly sales. Hours of service were agreed upon and the services to be provided by Crowell were set out including the processing of first, third and fourth class mail for onward dispatch, sale of stamps, postal values and designated services, the acceptance of metered or prepaid parcels or COD or registered items for mailing, and call-for service. Both agreements included a clause described as "Independent Business", in the following terms (see e.g., clause 26.1 of the 1983 agreement):

It is understood and agreed that the Sub Postmaster will carry on an independent business as Sub Postmaster as authorized by and under this agreement, and there is no relationship of joint venture, partnership or agency between The Corporation and the Sub Postmaster and any act or omission of either shall not bind or obligate the other except as expressly set forth in this agreement.

These arrangements were changed by the Dealership Agreement concluded in November 1987, to be effective in February 1988 for a term of ten years, under which Crowell became a GMO (though the

un moment donné, l'usage consistant à désigner des maîtres de poste a été abandonné et, suivant des contrats concernant ses activités en 1983 et 1985, la personne morale dénommée Crowell's Pharmacy Ltd. a été, à titre de partie à des contrats conclus avec Postes Canada, désignée maître de poste de bureau auxiliaire.

En application de ces contrats, intitulés «Conventions pour bureaux de poste auxiliaires», la Société a accordé à Crowell «le droit d'agir en tant que maître de poste autonome du bureau de poste auxiliaire, conformément aux conditions» convenues. Crowell s'est engagée à garder des stocks de valeurs postales, de timbres-poste et d'autres articles, dont des mandats-poste fournis par Postes Canada, destinés à la vente au public à l'intérieur des limites fixées par la Société, celle-ci lui interdisant de vendre ces produits ou de fournir ses services à rabais ou moyennant un prix autre que celui demandé par Postes Canada pour ces biens et services. Aucun salaire n'était stipulé, mais Crowell devait toucher une commission sur ses services postaux, calculée en fonction du chiffre d'affaires mensuel. Les heures d'ouverture étaient arrêtées dans le contrat de même que les services à fournir, dont le traitement du courrier de première, troisième et quatrième classes en vue de son acheminement, la vente de timbres-poste, de valeurs postales et de certains services, l'acceptation de colis prépayés ou affranchis à la machine, d'envois CR et d'envois recommandés et la remise des envois à réclamer au comptoir. Les deux contrats renfermaient une clause intitulée «entreprise autonome» qui est ainsi libellée (voir par exemple la clause 26.1 du contrat conclu en 1983):

Il est entendu et convenu que le maître de poste du bureau auxiliaire dirige une entreprise autonome en tant que maître de poste de bureau auxiliaire, dûment autorisé en vertu de la présente convention; il n'existera aucun rapport entre la Société et le maître de poste du bureau auxiliaire dans le sens d'une entreprise conjointe, d'une association ou agence; et toute action ou omission de la part d'une des parties à ce contrat ne liera aucunement ou obligera l'autre partie, sauf en ce qui a trait aux stipulations expressément énoncées dans la présente convention.

Ces conventions ont été modifiées par la Convention de concession conclue en novembre 1987 et prenant effet en février 1988, d'une durée de dix ans, aux termes de laquelle Crowell est devenue un

term "gross margin outlet" is not used in the agreement). By its recitals, the agreement sets out that the Corporation operates a postal service and is the owner of trade-names, trade-marks and logos concerning "Canada Post/Postes Canada", that it has developed a system of uniform methods, procedures, merchandising and advertising for the operation of retail outlets for the sale of stamps and other postal products and services, and that the "dealer" (i.e. Crowell, by its corporate name), wishes to operate a retail outlet at the same time as it carries on other activities. By clause 2.1 the agreement grants to the dealer "the non-exclusive right to sell the Products and Services" set out in a schedule, in a defined territory, to consumers. A consumer is defined as a natural person who purchases products and services for his own individual use and does not include "a person who buys in the course of carrying on business, or an association of individuals, a partnership or a corporation". Canada Post expressly preserves the right to sell the products and services within the territory to any person, or to franchise or licence or allow any other person to sell them to purchasers other than consumers. The size and layout of the premises comprising the outlet is fixed by agreement. Equipment is to be purchased or leased by the dealer as approved by the Corporation. Training and technical assistance is to be provided by Canada Post. The dealer purchases all requirements for all products and services from the Corporation at the latter's discount prices, and products purchased remain the property of the Corporation only until paid for, within normal commercial terms, by the dealer. The dealer pays a non-refundable franchise fee on execution of the agreement, and thereafter pays the Corporation a royalty on all purchases made. The dealer assumes certain obligations relating to the manner of operating the outlet, including one to sell products and services at prices no higher than those established by the Corporation, but they may be sold at lower prices. The schedule of products and services includes postal items on which a discount margin is specified, for example, stamp sales have a margin of 20%. A list of service items on which a fee is specified to be paid to the dealer is also included in the schedule, for example, 25¢ for a money order sold or cashed, 25¢ for accepting a designated pre-paid item, and \$1 for setting a postage meter.

CMBB (bien que cette dénomination ne figure pas dans l'acte). On peut lire dans le préambule de ce contrat que la Société exploite un service postal et est propriétaire des noms et marques de commerce et des logotypes «Canada Post/Postes Canada», qu'elle a mis au point un système uniforme de méthodes, de techniques, de commercialisation et de publicité pour l'exploitation des points de vente au détail pour la vente des timbres-poste et des produits et services postaux, et que le «concessionnaire» (c'est-à-dire Crowell, sous sa raison sociale) souhaite obtenir une concession d'exploitation d'un point de vente au détail, qu'il entend exploiter tout en poursuivant ses autres activités. Aux termes de la clause 2.1, le contrat accorde au concessionnaire «le droit non exclusif de vendre les produits et services» mentionnés à une annexe, dans un territoire donné, aux consommateurs. Un consommateur est défini comme une personne physique qui achète des produits ou des services pour son usage personnel et ne comprend pas «une personne qui en achète dans le cadre de ses activités commerciales, une association de personnes, une société en nom collectif ou une société commerciale». Postes Canada se réserve expressément le droit de vendre les produits et services à quiconque dans le territoire, d'accorder une franchise ou une licence ou de permettre à une autre personne, de les vendre à des acheteurs autres que des consommateurs. La superficie et le plan des locaux sont fixés dans le contrat. Le matériel doit être acheté ou loué par le concessionnaire avec l'approbation de la Société. Postes Canada doit assurer la formation et apporter l'aide technique. Le concessionnaire achète à la Société toutes les fournitures nécessaires pour offrir les produits et services au prix fixé par celle-ci, moins l'escompte qu'elle a établi, et les produits achetés restent la propriété de la Société jusqu'au paiement du prix, selon les conditions commerciales normales, par le concessionnaire. Ce dernier verse des droits de franchise non remboursables au moment de la signature de l'acte et, par la suite, une redevance sur tous les achats. Le concessionnaire assume certaines obligations relatives à la manière d'exploiter le comptoir postal, y compris l'obligation de vendre les produits et services à un prix qui n'excède pas celui fixé par la Société, mais il peut les vendre à un prix inférieur. Sur la liste des produits et services figurent les articles postaux à l'égard desquels une marge de rabais est spécifiée, par exemple, la marge

The agreement also includes a term, clause 17.1, concerning the relationship of the parties, which provides:

17.1 The Dealer is an independent contractor, and nothing herein shall be construed so as to constitute the Dealer as a partner, joint venturer, agent, employee or representative of the Corporation for any purpose whatsoever. The Dealer shall use its own name in all transactions and shall clearly indicate that it is acting on its own behalf and not for the Corporation.

A similar term is included in two subsequent service agreements between the parties, which amend the original agreement of 1987 by providing for lock boxes to be maintained in the outlet, for which the dealer pays an annual fee to the Corporation.

#### Preliminary findings

For CUPW it is argued that the evidence supports a conclusion that Canada Post by its organization, planning and practice has come to treat its activities as two distinct phases: the distribution system involving the transmission of mail and the retail system involving the more than 17,000 outlets or interfaces, both urban and rural, with the public that it serves. Certainly much of the evidence before me, from the defendant's principal witness Mr. Smith, and from transcripts of hearings of Corporation witnesses before the CLRB would support that view, though I recognize that the witnesses concerned were persons with responsibilities for implementing the "Corporate Representation Plan", the name adopted *circa* 1986 to describe the defendant's evolving plans to privatize postal outlets through franchising arrangements. Those plans have seen the evolution of Canada Post's operations through GMOs from only two in 1987 to more than 1,500 in 1991. Yet it is unnecessary to determine whether the plaintiff's perception is a fair depiction of the Corporation's operations, for even if

est de 20 % sur les ventes de timbres-poste. Sont aussi énumérés les services au regard desquels une rétribution fixe doit être versée au concessionnaire, par exemple, 25 ¢ pour un mandat-poste émis ou payé, 25 ¢ pour l'acceptation d'un article prépayé désigné et un dollar pour le réglage d'une machine à affranchir.

Le contrat contient une autre clause, la clause 17.1, qui concerne la relation entre les parties:

17.1 Le concessionnaire est un entrepreneur indépendant; aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée de façon à constituer le concessionnaire associé (en nom collectif ou dans une entreprise conjointe), mandataire, employé ou représentant de la Société, à quelque fin que ce soit. Le concessionnaire doit utiliser son propre nom dans toutes les transactions et clairement indiquer qu'il agit personnellement et non pour la Société.

Une clause semblable est insérée dans deux contrats subséquents que les parties ont conclus relativement aux services à fournir et qui modifient le contrat initial de 1987 en stipulant que le comptoir postal doit offrir des cases postales pour lesquelles le concessionnaire verse une redevance annuelle à la Société.

#### Conclusions préliminaires

On soutient au nom du SPC que la preuve permet de conclure que Postes Canada, par son organisation, sa planification et ses usages, en est venue à répartir ses activités sur deux phases distinctes: un système de distribution comprenant la transmission du courrier et un système de ventes au détail englobant un réseau de plus de 17 000 points de vente ou points de contact, en milieu urbain ou rural, avec le public qu'il dessert. Une grande partie de la preuve qui m'a été soumise, le témoignage du témoin principal de la défenderesse, M. Smith, et la transcription des témoignages des témoins cités par la défenderesse lors des audiences du CCRT, étaient certainement cette thèse, mais je reconnais que les témoins en question étaient des personnes chargées de la mise en œuvre du «Plan de représentation commerciale», ainsi appelé vers 1986 et désignant les plans dressés par la défenderesse en vue de privatiser les comptoirs postaux au moyen de contrats de franchise. Conformément à ce plan, le nombre de comptoirs postaux à marge bénéficiaire brute est passé de deux seulement en 1987 à

that were accepted it would not assist resolution of the issue before the Court.

The evidence is clear that the system for franchising has become a major element of Canada Post's corporate operations strategy, and that sub post offices as they once were known are expected to be phased out and replaced by GMOs, though perhaps not as quickly as the original 10-year plan in 1986 may have anticipated. There was evidence from Mr. Smith that a few "corporate outlets", i.e. outlets staffed and managed by Canada Post, though originally not planned for, have been established as well since 1986, and current planning at the time of trial included provision for some further corporate outlets, in addition to main post office operations, in urban areas at least. Whatever its plans may be, the issue here presented is the authority of Canada Post, in light of subsection 14(1) of the Act, to create GMOs under agreements like those with Crowell.

The plaintiff submits that the agreements with Crowell result in Crowell, as an independent contractor in accord with those agreements, collecting and delivering letters from consumers. This submission is dealt with as a principal issue by CUPW. That conclusion is not seriously disputed by Canada Post, though it is urged by defendant's counsel that, by incorporation in the agreement of operating manuals of Canada Post, any collecting and delivering is done only in accord with the specific and detailed directions of the Corporation so that the Corporation's duties were fulfilled under contract arrangements as though that were by Canada Post itself. Moreover, the defendant submits that this Court and the Canada Labour Relations Board, in *Rural Dignity of Canada* and in the Board's decision No. 903 concerning Canada Post and Crowell, have held that postal services provided through retail postal outlets are nonetheless provided by Canada Post. In my view, neither decision actually determined that to be the case. Rather, as I read the decisions, retail postal outlets

plus 1 500 en 1991. Néanmoins, il n'est pas nécessaire de déterminer si la perception du demandeur représente un juste portrait des activités de la Société, car même si elle était acceptée, elle ne permettrait pas de trancher la question litigieuse.

Il ressort à l'évidence de la preuve que le système des franchises est devenu un élément important de la stratégie opérationnelle de la Société et que les bureaux de poste auxiliaires, comme on les appelait antérieurement, seront vraisemblablement éliminés progressivement et remplacés par des comptoirs postaux à marge bénéficiaire brute, quoiqu'à un rythme moins rapide que ce que prévoyait le plan initial de dix ans dressé en 1986. M. Smith a témoigné que quelques «comptoirs postaux de la Société», c'est-à-dire des points de vente dotés et exploités par la Société, qui n'avaient pas été prévus initialement, ont été établis depuis 1986 et, selon les prévisions actuelles, au moment du procès, d'autres comptoirs postaux de la Société, outre les succursales principales, doivent être établis, du moins dans les grandes agglomérations. Peu importe les plans que la Société a dressés, la question litigieuse concerne le pouvoir de la Société, au regard du paragraphe 14(1) de la Loi, de créer des CMBB au moyen de contrats comme celui conclu avec Crowell.

Le demandeur affirme que les contrats conclus avec Crowell font en sorte que celle-ci, à titre d'entrepreneur indépendant aux termes de ces contrats, fait la levée du courrier et distribue les lettres aux consommateurs. Le SPC tient cet argument pour la question litigieuse principale. Cette conclusion n'est pas sérieusement contestée par Postes Canada, encore que l'avocat de la défenderesse fasse valoir qu'en incorporant dans le contrat ses manuels d'exploitation, Postes Canada s'assure que le relevage et la distribution des lettres sont toujours faits en conformité avec les instructions précises et détaillées de la Société, de sorte que ses obligations sont exécutées, grâce à ces contrats, comme si elle s'en acquittait elle-même. Au surplus, la défenderesse soutient que la présente Cour et le Conseil canadien des relations du travail, dans l'affaire *Rural Dignity of Canada* et dans la décision n° 903 du Conseil concernant Postes Canada et Crowell, ont décidé que les services postaux fournis par l'intermédiaire de comptoirs postaux sont néanmoins fournis par Postes Canada. À mon

like Crowell make it possible for Canada Post to meet its responsibilities by contracts with others, and contracts of this kind do not generally constitute a sale of Canada Post business that would give rise to successor rights.

I conclude on the evidence that by receiving mail, including letters over the counter for onward dispatch, and by delivery of letters on a call-for basis or to lock boxes located in its premises, Crowell does collect and does deliver letters. The latter action clearly qualifies as “delivery” as that term is defined in subsection 2(2) of the Act. These acts, as any others done by Crowell under the Dealership Agreement, by clause 17.1 of the 1987 agreement, are specifically agreed not to be done as “agent” of Canada Post, though clearly they are done within the contract terms.

#### Argument and analysis

As earlier indicated, the plaintiff’s argument is essentially threefold. First, CUPW submits that as a matter of interpretation, the words used in subsection 14(1) clearly limit collecting and delivering letters to Canada Post itself, precluding it from contracting with others, like Crowell, to perform those tasks for it. Second, it is said that interpretation is supported in the context of the statute as a whole; and third, that interpretation is supported by the history of legislation and practices in regard to postal services. The first of those submissions is addressed by the defendant primarily in its pre-trial memorandum, and in argument it is urged that in the context of the Act as a whole, particularly subsection 16(1), and in light of the history of postal legislation and practice, the words of subsection 14(1) should not be interpreted as a limitation on the general authority conferred under subsection 16(1) to contract with others in relation to the services provided by Canada Post.

avis, ni l’une ni l’autre de ces décisions n’ont apporté pareille solution au litige. Si je ne m’abuse, elles signifient plutôt que les comptoirs postaux comme celui de Crowell permettent à Postes Canada de s’acquitter de ses obligations grâce à des contrats conclus avec des tiers et que les contrats de ce type ne constituent généralement pas de la part de Postes Canada des ventes d’entreprise donnant lieu à des droits de successeur.

Je conclus en me basant sur la preuve que Crowell, en acceptant les envois, y compris les lettres remises au comptoir en vue de leur acheminement, et en distribuant les lettres par la remise au comptoir ou par la remise dans les cases postales installées dans ses locaux, fait le relevage et la distribution des lettres. Cette dernière tâche correspond nettement au concept de «livraison» que connote le paragraphe 2(2) de la Loi. Aux termes de la clause 17.1 du contrat de 1987, Crowell a convenu expressément que ce n’est pas en qualité de «mandataire» de Postes Canada qu’elle remplit les tâches précitées, comme toutes les autres qu’elle accomplit selon les termes de la Convention de concession, bien qu’elles soient clairement exécutées en conformité avec le contrat.

#### Argumentation et analyse

Je le répète, l’argumentation du demandeur comporte essentiellement trois éléments. Premièrement, le SPC soutient que, suivant la bonne interprétation du paragraphe 14(1), ses dispositions réservent clairement le relevage et la distribution des lettres au Canada à Postes Canada elle-même, lui interdisant de concéder par contrat à d’autres, comme Crowell, l’exécution de ces tâches. Deuxièmement, cette interprétation est corroborée par le contexte de l’ensemble de la Loi. Troisièmement, elle est appuyée par l’historique de la législation et des usages en ce qui concerne le service postal. La défenderesse a répondu au premier argument principalement dans son mémoire produit avant le procès; dans sa plaidoirie orale, elle a fait valoir que, dans le contexte de la Loi dans son ensemble, surtout du paragraphe 16(1), et étant donné l’historique de la législation et des usages concernant les postes, il ne convient pas d’interpréter le paragraphe 14(1) comme une limitation du pouvoir général attribué à Postes Canada par le paragraphe 16(1)

I deal first with the words of subsection 14(1) which, as we have seen, provide that “the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting and delivering letters to the addressee thereof within Canada.”

For CUPW it is acknowledged that it is settled by the decision of the Court of Appeal in *Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, *supra*, that the defendant may contract for the transmission of letters, just as was done by the Postmaster General under specific authority delegated under previous legislation even where the contract involves collecting and delivering letters. It is urged, however, that where the contract does not concern the transmission of letters but provides only for collecting and delivering of mail including letters, and other matters, as in the case of the Dealership Agreement of 1987 with Crowell, then the contract is beyond the defendant’s authority in light of the exclusive privilege granted under subsection 14(1).

The plaintiff submits that the words “sole” and “exclusive” mean that nobody except Canada Post may collect or deliver letters, and this is reinforced by the word “privilege”. Definitions of the word “privilege” are offered, for example:

from Saunders, *Words and Phrases Legally Defined* (1989, 3rd ed., Butterworths, London)

#### PRIVILEGE

A “privilege” describes some advantage to an individual or group of individuals, a right enjoyed by a few as opposed to a right enjoyed by all. *Le Strange v Pettefar* (1939) 161 LT 300 at 301, per Luxmoore LJ

and from the *Shorter Oxford English Dictionary* (1968, 3rd ed., Clarendon Press, Oxford):

**Privilege.** . . . 2. A right, advantage, or immunity granted to or enjoyed by a person, or class of persons, beyond the common advantages of others . . .

6. A grant of special rights or immunities to an individual, corporation, community, or place; a franchise, monopoly, patent. . .

The plaintiff also urges that “collecting” and “delivering” are active tense verbs which, linked with “sole

de conclure avec d’autres des contrats pour fournir ses services.

Je vais d’abord étudier le libellé du paragraphe 14(1): «la Société a, au Canada, le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires».

Au nom du SPC, on reconnaît qu’il est bien établi depuis l’arrêt de la Cour d’appel *Société canadienne des postes c. S.P.C.*, précité, que la défenderesse peut passer des contrats concernant la transmission des lettres, comme le faisait le ministère des Postes conformément au pouvoir précis qui lui était délégué par la loi antérieure, même si le contrat implique le relevage et la distribution des lettres. On fait valoir, toutefois, que si le contrat ne porte pas sur la transmission des lettres, mais prévoit seulement le relevage et la distribution des envois, dont les lettres, et d’autres articles, comme dans le cas du contrat de concession conclu avec Crowell en 1987, le contrat échappe à la compétence de la défenderesse étant donné le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1).

Le demandeur affirme que le mot «exclusif» signifie que personne, sauf Postes Canada, ne peut relever ou distribuer les lettres et que ce sens est renforcé par le mot «privilège». Il se réfère aux définitions du mot «privilège».

Par exemple, dans *Words and Phrases Legally Defined*, 1989, 3<sup>e</sup> éd., Butterworths, Londres, Saunders le définit ainsi:

#### PRIVILÈGE

[TRADUCTION] Un «privilège» est un avantage particulier accordé à un seul individu ou à une catégorie d’individus, un droit possédé par quelques-uns par opposition à un droit possédé par tous. *Le Strange v Pettefar* (1939) 161 LT 300, à la p. 301, lord juge Luxmoore;

et le *Shorter Oxford English Dictionary*, 1968, 3<sup>e</sup> éd., Clarendon Press, Oxford:

[TRADUCTION] **Privilège** . . . 2. Droit, avantage ou immunité que possèdent ou dont jouissent exclusivement un individu ou une catégorie d’individus . . .

6. Droits ou immunités particuliers accordés à un individu, à une personne morale, à une collectivité ou à un lieu; concession, monopole, patente . . .

Le demandeur fait aussi valoir que les termes «relevage» et «distribution» employés en liaison avec

and exclusive privilege” mean that only Canada Post, no one else, may collect and deliver letters.

In my view the words “sole and exclusive privilege of collecting . . . and delivering letters” do not in themselves answer the question here raised. That question is, given that the Corporation is vested with that privilege, may it contract with someone else to collect or deliver letters on its behalf, which the Dealership Agreement with Crowell provides. The Corporation, in which the privilege is vested, can only act through human beings. If they be officers, directors or employees of the Corporation acting within the scope of their responsibilities their acts are those of the Corporation. If they be agents, or servants of agents, bound by contract to act on behalf of the Corporation, those acts within terms of an agency agreement would be acts done on behalf of the principal, Canada Post, for which the principal is ultimately responsible. In this case, the acts of collecting and delivering letters in which Crowell is involved, are authorized and directed by the Dealership Agreement, even if it also expressly provides that Crowell is an independent contractor and denies any general agency relationship between the parties by virtue of clause 17.1.

As the earlier brief review of the 1987 Dealership Agreement with Crowell indicates, the franchise arrangements authorize Crowell to sell designated products and services within a defined territory. I have found that the agreement also authorizes collecting and delivering of letters in accord with specific instructions under Canada Post manuals, incorporated by reference in the agreement. Specific discounts, fees and royalties for particular products and services are set out, but no charge or rental or fee payable by or to Crowell is specified for merely collecting or delivering letters, or any other mailable matter. The rights granted to Crowell under the agreement are not exclusive; indeed, the agreement states that the rights granted, to sell designated products and services, are “non-exclusive”. The rights are to sell to “consumers”, defined as natural persons purchasing products or services for their individual use, excluding a person buying in the course of busi-

l’expression «privilege exclusif» signifient que seule la Société canadienne des postes peut relever et distribuer les lettres, nulle autre personne n’y étant autorisée.

<sup>a</sup> À mon avis, les mots «privilege exclusif du relevage . . . des lettres et de leur distribution aux destinataires» ne suffisent pas pour apporter une solution au litige. La question litigieuse, étant donné que la Société possède ce privilege, est celle de savoir si elle peut conclure des contrats en vue du relevage et de la distribution des lettres par des tiers en son nom, comme le stipule la Convention de concession passée avec Crowell. La Société, à qui le privilege est octroyé, peut seulement agir par l’entremise d’êtres humains. S’ils sont des dirigeants, des administrateurs ou des employés de la Société, qui agissent dans l’exercice de leurs fonctions, leurs actes lient la Société. S’ils sont des mandataires, des préposés de mandataires, tenus par contrat d’agir au nom de la Société, les actes faits conformément au mandat reçu lient le mandant, Postes Canada, étant des actes dont le mandant doit répondre. En l’espèce, les actes consistant à relever et à distribuer les lettres qu’accomplit Crowell sont autorisés et prescrits par la Convention de concession, même si elle stipule aussi expressément que Crowell est un entrepreneur indépendant et que, par la clause 17.1, elle nie tout rapport de la nature d’un mandat entre les parties.

Comme il ressort de ma brève analyse de la Convention de concession de 1987 avec Crowell, le contrat de franchise autorise celle-ci à vendre des produits et à fournir des services désignés dans un territoire donné. J’ai conclu que le contrat autorise également le relevage et la distribution des lettres en conformité avec les instructions précises des manuels d’exploitation de Postes Canada, qui sont incorporés par renvoi dans le contrat. Des rabais, droits et redevances sont spécifiés à l’égard de produits et de services particuliers, mais aucune clause ne précise qu’un prix, un loyer ou une redevance doit être payé par Crowell ou à Crowell pour le simple relevage ou la distribution des lettres ou d’autres objets. Les droits accordés à Crowell en application du contrat ne sont pas exclusifs; en effet, le contrat dit que lui est accordé le droit «non exclusif» de vendre certains produits et services». Elle a le droit de vendre aux «consommateurs», définis comme des personnes



ness, an association of individuals, a partnership or a corporation. Moreover, Canada Post reserves the right to sell the same products and services in the same territory, or to franchise or licence others to sell to purchasers other than consumers. I do not accept the plaintiff's suggestion that the defendant has conveyed its exclusive privilege under the agreement, at least in the normal use of the word convey, for it has not given or traded away its exclusive privilege. At most, the agreement permits or licences Crowell, in addition to the non-exclusive right to sell certain products and services, to collect and deliver letters for Canada Post in accord with detailed instructions of Canada Post.

The interpretation urged by the plaintiff for subsection 14(1) of the Act, as a limitation on the power of Canada Post, which precludes it from leasing, licensing or permitting others to collect or deliver letters is said to be supported by other sections of the Act and by the practice of the Post Office under predecessor legislation which informs us of the intent of Parliament in enacting the Act in 1981. A partial statement of the argument of CUPW from its pre-trial memorandum is as follows:

46. Canada Post's exclusive privilege is not for "operating a system" of collection and delivery, where others may perform the "collecting" and "delivering". Canada Post's exclusive privilege attaches to the acts of "collecting" and "delivering". The exclusive privilege attaches to each of "collecting" and "delivering". These two points are clear from Section 56 of the *CPC Act*:

"Every person who, in violation of the exclusive privilege of the Corporation under Section 14, collects, transmits or delivers to the addressee thereof or undertakes to collect, transmit or deliver to the addressee thereof, any letter within Canada or receives or has in its possession within Canada any letter for the purpose of so transmitting or delivering it, commits an offence in respect of each such letter." [Emphasis added.]

47. This interpretation is fully consistent with the practice of the Post Office up to 1981. The former *Post Office Acts* of 1952 and 1970 (and predecessor legislation) expressly authorized the Postmaster General to contract with independent "mail

physiques qui achètent les produits et services pour leur usage personnel, mais non aux personnes qui en achètent dans le cadre de leurs activités commerciales, à une association de personnes, à une société en nom collectif ou à une société commerciale. Postes Canada se réserve le droit de vendre les mêmes produits et services dans le même territoire et de conclure des contrats de franchise ou d'accorder une licence permettant à d'autres de les vendre à des acheteurs autres que des consommateurs. Je ne souscris pas à l'argument du demandeur selon lequel la défenderesse a cédé son privilège exclusif par contrat, du moins au sens ordinaire du mot «céder», car elle n'a ni donné ni échangé son privilège exclusif. Tout au plus le contrat autorise-t-il Crowell, en plus d'exercer son droit non exclusif de vendre certains produits et services, à relever et à distribuer les lettres pour le compte de Postes Canada suivant les instructions détaillées de celle-ci.

L'interprétation que le demandeur voudrait que nous donnions au paragraphe 14(1), soit une limitation du pouvoir de Postes Canada, lui interdisant d'accorder une concession, une licence commerciale ou une autorisation de relever ou de distribuer les lettres est appuyée, d'après lui, par d'autres dispositions de la Loi et par les usages du ministère des Postes sous le régime des lois antérieures, lesquels nous renseignent sur l'intention du législateur au moment de l'adoption de la Loi en 1981. Voici un passage du mémoire présenté avant le procès par le SPC qui constitue un exposé partiel de son argument:

[TRADUCTION] 46. Le privilège exclusif de Postes Canada ne vise pas «l'exploitation d'un système» de relevage et de distribution, dans lequel d'autres peuvent faire le «relevage» et la «distribution». Ce privilège exclusif se rattache aux tâches du «relevage» et de la «distribution». Il se rattache séparément à chacune de ces tâches. Ces deux éléments ressortent clairement de l'article 56 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*:

«Commet une infraction pour chacune des lettres en cause quiconque, dans le régime intérieur et en violation du privilège exclusif octroyé par l'article 14, soit les recueille, les transmet ou les distribue aux destinataires, soit s'engage à le faire, soit les accepte ou les détient en vue de les transmettre ou de les distribuer aux destinataires.» [Non souligné dans le texte original.]

47. Cette interprétation est tout à fait compatible avec les usages du ministère des Postes jusqu'en 1981. La *Loi sur les postes* (versions de 1952 et de 1970 et versions antérieures) autorisait expressément le ministre des Postes à conclure des

contractors” for the transportation of mail. The Postmaster General did so. The *CPC Act* also authorizes contracts with “mail contractors” for the “transmission of mail”, defined as “sending or conveying” of mail. So contracts for the transportation of mail with independent contractors have been legislatively exempted from the exclusive privilege.

48. The Postmaster General before 1981 did not contract out the “retail” functions of “collection” of mail over the counter, and “delivery” over the counter into lock boxes. The network of sub-post offices, referred to in Canada Post’s Defence (paragraphs 4-8) were operated by “postmasters”. The “postmasters” and their assistants were defined by the *Act* and caselaw as “postal employees” of the Crown. Mr. Smith, Canada Post’s Corporate Manager of Retail Development testified that the sub-post office “was us” and agreed that the sub-Postmaster was “not independent” of Canada Post.

49. This was the context of the enactment of the *CPC Act* in 1981. Canada Post’s Corporate Representation Plan of retail privatization was not contemplated in 1981.

#### Section 12

50. Section 12 of the *CPC Act* (R.S.C. 1985) states:

“The Corporation may employ such officers and employees and may engage the services of such agents, advisors and consultants as it considers necessary for the proper conduct of its business, and may fix the terms and conditions of their employment or engagement, as the case may be, and pay their remuneration {sic}.” [Emphasis added.]

51. Canada Post legally could operate its sub-post office system as the Postmaster General did before 1981. Canada Post could operate a sub-post office, for instance from Crowell’s Pharmacy, under the control of an “employee” of Canada Post. This could be a “postmaster” as Mr. Crowell was before the *CPC Act*, or simply an “employee” or “agent” of Canada Post. Then “Canada Post” would be “collecting” and “delivering” letters at the postal outlet on the private premises or in the host business. This was how Parliament in 1981 contemplated the postal network under ss. 12 and 14(1).

52. This interpretation is confirmed by Sections 56 and 58(1) of the *CPC Act*:

“56 Every person who, in violation of the exclusive privilege of the Corporation under Section 14, collects, transmits or delivers to the addressee thereof, or undertakes to collect, transmit or deliver to the addressee thereof, any letter within Canada, or receives or has in his possession within Canada

contrats relatifs au transport postal avec des «entrepreneurs de transport postal» indépendants. Il en a conclu. La *Loi sur la Société canadienne des postes* autorise aussi la conclusion de contrats avec les «entrepreneurs postaux» pour la «transmission des envois», définie comme l’«acheminement» des envois. Les contrats conclus avec les entrepreneurs indépendants pour le transport du courrier ont donc été exemptés du privilège exclusif par le texte législatif.

48. Le ministre des Postes avant 1981 ne concluait pas de contrats pour les fonctions de «relevage au détail» des envois au comptoir et la «livraison» dans les cases postales au comptoir. Le réseau des bureaux de poste auxiliaires, mentionné dans la défense de Postes Canada (paragraphes 4 à 8), était exploité par les «maîtres de poste». Ceux-ci et leurs aides étaient définis par la Loi et la jurisprudence comme des «employés de la poste». M. Smith, directeur national, Développement de la vente au détail, a témoigné que le bureau de poste auxiliaire faisait partie du Ministère et il a convenu que le maître de poste de bureau auxiliaire n’était pas «indépendant» de Postes Canada.

49. Voilà donc le contexte dans lequel la *Loi sur la Société canadienne des postes* a été adoptée en 1981. Le plan de représentation commerciale de Postes Canada visant la privatisation des opérations de vente au détail n’était pas envisagé en 1981.

#### Article 12

50. L’article 12 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* (L.R.C. (1985)) est ainsi conçu:

«La Société peut employer le personnel et retenir les services des mandataires, conseillers et experts qu’elle estime nécessaires à l’exercice de ses activités; elle peut en outre fixer les conditions d’emploi ou de prestation de services correspondantes et verser les rémunérations afférentes.» [Non souligné dans le texte original.]

51. Postes Canada pourrait légalement exploiter son système de bureaux de poste auxiliaires comme le faisait le ministre des Postes avant 1981. Postes Canada pourrait exploiter un bureau de poste auxiliaire, par exemple la pharmacie de Crowell, placé sous l’autorité d’un «employé» de Postes Canada. Il pourrait s’agir d’un «maître de poste», comme M. Crowell l’était avant la *Loi sur la Société canadienne des postes*, ou simplement d’un «employé» ou d’un «mandataire» de Postes Canada. Dans ce cas, Postes Canada ferait le «relevage» ou la «livraison» des lettres au comptoir postal dans les locaux privés ou les locaux de l’entreprise d’accueil. Voilà comment le législateur envisageait le réseau postal en 1981 d’après l’article 12 et le paragraphe 14(1).

52. Cette interprétation est confirmée par l’article 56 et le paragraphe 58(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*:

«56. Commet une infraction pour chacune des lettres en cause quiconque, dans le régime intérieur et en violation du privilège exclusif octroyé par l’article 14, soit les recueille, les transmet ou les distribue aux destinataires, soit s’engage à le faire, soit les accepte ou les détient en vue de les trans-

any letter for the purpose of so transmitting it or delivering it, commits any offence in respect of each such letter.” [Emphasis added.]

“58 (1) Every person commits any offence who, without the written consent of the Corporation places or permits or causes to be placed or to remain on his premises the words ‘post office’ or any other word or mark suggesting that such premises are a post office or a place for the receipt of letters.” [Emphasis added.]

53. Section 58(1) permits Crowell to call itself a “post office” with “the written consent of the Corporation”. But Section 56 has no such exception. Section 56 does not say that Crowell may “collect, transmit or deliver” a letter with “the written consent of the Corporation”.

54. The *CPC Act* contemplated that “Canada Post” would, through its “employees” or “agents”, “collect” and “deliver” letters in the postal outlets, but that the postal outlets could be on private premises, or host businesses, where sub-post offices and revenue offices had been located for decades before 1981.

#### Section 16(1)

55. Section 16(1) of the *CPC Act* states:

“In carrying out its objects and duties under this Act, the Corporation has the capacity, and subject to this Act the rights, powers, and privileges of a natural person.”

56. Canada Post’s “rights, powers and privileges” are expressly “subject to this Act”. They are subject to the “sole and exclusive privilege” in Section 14(1). Nothing in Section 16(1) may diminish the effect and meaning of the words “sole”, “exclusive” and “privilege” in Section 14(1). In *French v. Canada Post Corporation* (1987), 87 N.R. 233 (FCA), [Appendix “B”, p. 71] affirming F.T.R. 40 (TD) at 235, Mr. Justice Hugessen stated that the words “subject to this Act” in Section 16(1) mean that the grant of powers in Section 16(1) does not expand any restriction on Canada Post which is “nourished by some other words of limitation elsewhere in the Act”.

57. If section 14(1) has the meaning which the Plaintiff respectfully submits to this Court, it is submitted that Section 16(1) does not further expand the powers of Canada Post.

The plaintiff relies significantly upon the decision of the Saskatchewan Court of Appeal in *Bury v. Saskatchewan Government Insurance* (1990), 75 D.L.R. (4th) 449. There the Court was concerned with the validity of a plan under which Saskatchewan Government Insurance (SGI) proposed to dispose of its general insurance business to a company also controlled

mettre ou de les distribuer aux destinataires.» [Non souligné dans le texte original.]

«58. (1) Commet une infraction quiconque, sans le consentement écrit de la Société, appose ou fait apposer sur ses locaux ou permet qu’y soit apposée ou qu’y demeure la mention “bureau de poste” ou toute autre mention ou marque de nature à faire penser que les locaux constituent un bureau de poste ou que des lettres peuvent y être postées.» [Non souligné dans le texte original.]

53. Le paragraphe 58(1) permet à Crowell d’employer la mention «bureau de poste» avec «le consentement écrit de la Société». Mais l’article 56 ne comporte pas de telle exception. Il ne dit pas que Crowell peut «recueillir, transmettre ou distribuer» une lettre avec «le consentement écrit de la Société».

54. La *Loi sur la Société canadienne des postes* est ainsi conçue qu’il appartient à «Postes Canada», par l’intermédiaire de ses «employés» ou de ses «mandataires», de «recueillir» et de «distribuer» les lettres dans les comptoirs postaux, mais les comptoirs postaux peuvent être situés dans des locaux privés ou les locaux d’une entreprise d’accueil là où ont été situés les bureaux de poste auxiliaires et les bureaux à commission pendant des décennies avant 1981.

#### Paragraphe 16(1)

55. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* est ainsi conçu:

«Dans l’exécution de sa mission et l’exercice de ses fonctions, la Société a, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, la capacité d’une personne physique.»

56. La Loi dit expressément que Postes Canada a «la capacité d’une personne physique», «sous réserve des autres dispositions de la présente loi», sous réserve du «privilège exclusif» prévu au paragraphe 14(1). Le paragraphe 16(1) ne peut pas avoir pour effet de diminuer l’effet et le sens des mots «privilège exclusif» employés au paragraphe 14(1). Dans l’arrêt *French c. Société canadienne des postes* (1987), 87 N.R. 233 (C.A.F.), [annexe B, à la p. 71] confirmant F.T.R. 40 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la p. 235, le juge Hugessen a dit que les termes «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» au paragraphe 16(1) signifient que l’attribution de pouvoirs qu’on trouve au paragraphe 16(1) n’élargit pas la limitation apportée aux pouvoirs de Postes Canada, à moins d’être «étayée par d’autres termes limitatifs figurant ailleurs dans la Loi.»

57. Si le paragraphe 14(1) a le sens que le demandeur propose de lui attribuer devant la présente Cour, nous soutenons que le paragraphe 16(1) n’élargit pas les pouvoirs de Postes Canada.

Le demandeur accorde beaucoup d’importance à la décision de la Cour d’appel de la Saskatchewan *Bury v. Saskatchewan Government Insurance* (1990), 75 D.L.R. (4th) 449. Dans cette affaire, la Cour s’est penchée sur la validité d’un projet de la Saskatchewan Government Insurance (SGI) qui voulait vendre son entreprise d’assurances IARD à une société éga-

by the Crown at that stage but which it was intended would sell a majority of shares to the public. The purpose of the plan was to privatize the general insurance business of SGI, a provincial Crown corporation created by statute with authority to engage in and carry on the business of insurance and reinsurance in all of its branches, and in which was vested the exclusive authority to engage in basic compulsory automobile insurance in the province. The plan did not include provision for conveyance of the automobile insurance business, but only the general insurance, in relation to other risks, which SGI had developed, for which the plan would transfer all assets to the second company. The Saskatchewan Court of Appeal held the planned transaction to be *ultra vires* SGI. It referred to the doctrine of *Ashbury Rail. Carriage and Iron Co. (Lim.) v. Riché* (1875), 44 Law J. Rep. (N.S.) Exch. 185 (H.L.), that a statutory corporation possesses only the powers granted expressly or implicitly under its incorporating statute. The Court interpreted the authority of SGI to engage and carry on the business of insurance and reinsurance in all of its branches as clearly implying an intention of the legislature to impose a duty on SGI to provide the service so described as a matter within the public interest. The proposed disposition of its general insurance business was found to derogate from its ability to carry out that statutory duty and thus was *ultra vires*. After reviewing jurisprudence on the matter, Sherstobitoff J.A. speaking for the majority of the Court, said (at pages 469-470):

The principle to be derived from the review of authorities is that where a company has been incorporated by the legislature for the purpose of providing a service for the public benefit, the incorporating statute may, either expressly or by inference, impose a statutory duty on the company to establish and maintain that service. A consequence of such a statutory duty is that there are statutory limitations upon the power of such companies to dispose of assets necessary to provide the service, to give enforceable security against such assets, to abandon any of the undertakings authorized by the statute, to delegate their statutory powers, to fetter their statutory discretion, or to amalgamate with other companies. The courts will apply the doctrine of *ultra vires* to set aside any transactions which exceed the limitations imposed by the statute.

The principle enunciated in *Bury* is simply that the authority and capacities of a corporation created by

lement contrôlée par l'État à ce moment-là, mais dont la majorité des actions devait être vendue au public. Le but du projet était de privatiser la division des assurances IARD de la SGI, société d'État provinciale constituée par une loi, ayant le pouvoir d'exercer le commerce de l'assurance et de la réassurance dans toutes ses succursales et investie de l'autorité exclusive de faire souscrire l'assurance-automobile de base obligatoire dans la province. Le projet ne prévoyait pas la cession du commerce d'assurance-automobile, mais seulement de l'assurance IARD pour les autres risques, qui était devenue une des activités de la SGI et à l'égard de laquelle le projet prévoyait le transfert de tous les éléments d'actif à la seconde société. La Cour d'appel de la Saskatchewan a décidé que le projet allait au delà des pouvoirs de la SGI, en invoquant le principe énoncé dans l'arrêt *Ashbury Rail. Carriage and Iron Co. (Lim.) v. Riché* (1875), 44 Law J. Rep. (N.S.) Exch. 185 (H.L.), selon lequel une société constituée par une loi ne possède que les pouvoirs conférés expressément ou implicitement par sa loi constitutive. La Cour a interprété l'autorité de la SGI d'exercer le commerce de l'assurance et de la réassurance dans toutes ses succursales comme impliquant clairement l'intention du législateur de considérer comme une question d'intérêt public l'obligation qu'il lui a imposée de fournir les services décrits. L'aliénation prévue de son entreprise d'assurance IARD a été tenue pour préjudiciable à sa capacité de s'acquitter de son obligation créée par la loi et donc *ultra vires*. Après avoir examiné la jurisprudence sur la question, le juge Sherstobitoff, J.C.A., au nom de la majorité, a dit ce qui suit (aux pages 469 et 470):

[TRADUCTION] Suivant le principe qui se dégage de l'examen de la jurisprudence, la loi constitutive d'une société dont le but est de rendre des services dans l'intérêt général peut, soit expressément ou implicitement, lui imposer l'obligation de mettre en place et de maintenir ces services. De cette obligation découle la conséquence qu'il y a des limitations prévues par la loi au pouvoir d'une telle société d'aliéner les éléments d'actif nécessaires à la prestation des services, d'accorder des sûretés susceptibles d'entraîner la réalisation de ces éléments, d'abandonner l'une des entreprises autorisées par la loi, de déléguer les pouvoirs conférés par la loi, d'entraver le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi ou de fusionner avec d'autres sociétés. Les tribunaux appliquent le principe de l'*ultra vires* et annulent toute transaction qui passe outre aux limitations imposées par la loi.

Ce que veut le principe énoncé dans l'arrêt *Bury*, c'est simplement que l'autorité et la capacité d'une

statute to provide a service for the public benefit must be found, expressly or impliedly, set out in the enabling legislation. The application of that principle in this case depends upon interpretation of the Act incorporating Canada Post.

Here the *Canada Post Corporation Act* expressly vests in the corporation “the rights, powers and privileges of a natural person”, subject to the Act; no such capacity was vested in SGI under the Saskatchewan legislation creating the corporation, with which the Court dealt in *Bury*. Moreover, in that case, SGI proposed to dispose of assets related to its general insurance business and to withdraw from participation in that business. Here Canada Post gives up no assets, and does not purport to grant an exclusive licence; rather it grants a non-exclusive licence, reserving the right to market the same products and services in the same territory as Crowell whose licence was limited to sales to individuals, not including those buying in the course of carrying on business or associations of individuals, partnerships or corporations. In my view, the circumstances of this case are distinguishable from those in *Bury* in these two important respects.

For the defendant it is urged that the primary section of the Act concerning the powers of Canada Post is subsection 16(1) and that subsection 14(1) is not a limitation on the powers provided by subsection 16(1) for the Corporation to exercise rights, powers and privileges of a natural person in carrying out its objects and duties under the Act. Moreover, it is said that section 56 does not support the plaintiff’s argument that Canada Post may not authorize or licence Crowell to collect and deliver mail, for the purpose of the section is to ensure that no one other than Canada Post may collect and deliver, to the addressee, letters unless authorized by Canada Post even if words of exception for those authorized are not set out.

The defendant also refers to the definitions in subsection 2(1) of the Act of “post” and of “post office” as supportive of its position that acting under subsec-

personne morale créée par une loi en vue de la prestation de services dans l’intérêt public soient définies, expressément ou implicitement, dans sa loi constitutive. L’application de ce principe en l’espèce dépend de l’interprétation de la Loi constituant la Société canadienne des postes.

Dans le cas qui nous occupe, la *Loi sur la Société canadienne des postes* confère à la Société «la capacité d’une personne physique», sous réserve des autres dispositions de la Loi; SGI n’était pas investie de cette capacité par la loi de la Saskatchewan qui l’avait constituée et sur laquelle la Cour s’est penchée dans l’arrêt *Bury*. Au surplus, dans cette affaire, la SGI projetait d’aliéner des éléments d’actif rattachés à son entreprise d’assurance IARD et de retirer sa participation dans cette entreprise. Dans la présente espèce, Postes Canada n’abandonne aucun élément d’actif et n’entend pas concéder de licence exclusive; elle accorde plutôt une licence non exclusive, se réservant le droit de commercialiser les mêmes produits et services dans le territoire de Crowell, dont la licence était limitée à la vente aux particuliers, ce qui excluait les personnes qui achètent dans le cadre d’une entreprise, une association, une société de personnes ou une personne morale. À mon avis, les circonstances de l’espèce sont différentes de celles de l’arrêt *Bury* sous ces deux aspects importants.

Pour la défenderesse, on fait valoir que la disposition principale de la Loi concernant les pouvoirs de Postes Canada est le paragraphe 16(1) et que le paragraphe 14(1) n’est pas une limitation des pouvoirs attribués à la Société par le paragraphe 16(1) pour l’exécution de sa mission et l’exercice de ses fonctions, savoir la capacité d’une personne physique. Par surcroît, on affirme que l’article 56 n’étaye pas l’argument du demandeur selon lequel Postes Canada ne peut pas autoriser Crowell à recueillir et distribuer les lettres, ou lui donner une licence à cette fin, car le but de cet article est de faire en sorte que personne, sauf Postes Canada, ne puisse recueillir et distribuer des lettres aux destinataires, à moins d’y être autorisé par Postes Canada, même si l’exception pour les personnes autorisées n’est pas formulée.

La défenderesse se réfère en outre aux définitions données, au paragraphe 2(1) de la Loi, aux mots «poster» ou «déposer» et «bureaux de poste» et sou-

tion 16(1), the Corporation may authorize others to collect and deliver letters on its behalf. Those definitions are as follows:

2. . . .

“post” means to leave in a post office or with a person authorized by the Corporation to receive mailable matter;

“post office” includes any place, receptacle, device or mail conveyance authorized by the Corporation for the posting, receipt, sorting, handling, transmission or delivery of mail.

In my view, that argument has merit only if the plaintiff’s submission, that subsection 14(1) limits Canada Post’s authority to authorize others to act for it, is not accepted. The definitions do not create authority or imply any authority not vested in the Corporation by other sections in the Act.

Further arguments on behalf of the defendant are also not determinative of the issue, in my view. Thus, the fact that under paragraph 19(1)(a) the Corporation may prescribe what is a letter and what is non-mailable matter does not, in my view, respond to the plaintiff’s principal argument about the limitation implied by the sole and exclusive privilege. At most, if regulations be enacted under paragraph 19(1)(a), as there are (see SOR/83-481, *Letter Definition Regulations*), this merely permits the Corporation, with approval of the Governor in Council, to define what constitutes a letter, to which the exclusive privilege of Canada Post applies. Nor is the plaintiff’s argument met by the submission that Parliament has implicitly accepted, and approved, Canada Post’s franchising activities by acceptance and implied approval of annual reports submitted to Parliament, through the Minister responsible for government interests in its operations, under the *Financial Administration Act* [R.S.C., 1985, c. F-11].

Finally, the evidence adduced by the defendant includes a number of contracts made by the Postmaster General under earlier legislation, offered as illus-

trient qu’elles corroborent sa thèse que la Société, exerçant les pouvoirs que lui confère le paragraphe 16(1), peut autoriser d’autres personnes à recueillir et à distribuer des lettres en son nom. Voici ces définitions:

a ces définitions:

2. . . .

«poster» ou «déposer» Laisser dans un bureau de poste ou à une personne autorisée par la Société à faire le relevage des objets.

b

«bureau de poste» Les locaux dont la Société autorise l’emploi pour le dépôt, le relevage ou l’acceptation des objets, ou pour le tri, la manutention, la transmission ou la distribution des envois. La présente définition s’applique en outre au matériel et aux installations dont la Société autorise l’emploi aux mêmes fins.

c

À mon avis, cet argument n’est bien fondé que si l’argument du demandeur, selon lequel le paragraphe 14(1) limite le pouvoir de Postes Canada d’autoriser d’autres personnes à agir pour son compte, est repoussé. Les définitions ne confèrent ni n’impliquent de pouvoir qui n’aurait pas été attribué à la Société par d’autres dispositions de la Loi.

d

Les autres arguments avancés au nom de la défenderesse ne sont pas décisifs non plus quant à la question litigieuse, à mon sens. Ainsi, le fait qu’aux termes de l’alinéa 19(1)a, la Société puisse préciser ce qu’on entend par «lettre» et «objet inadmissible» ne réfute pas l’argument principal du demandeur au sujet de la limitation impliquée par le privilège exclusif. Tout règlement pris en application de l’alinéa 19(1)a (voir DORS/83-481, *Règlement sur la définition de lettre*) ne permet tout au plus à la Société que de définir, avec l’approbation du gouverneur en conseil, ce qu’on entend par «lettre» pour l’application du privilège exclusif de Postes Canada. L’argument du demandeur n’est pas réfuté non plus par l’argument selon lequel le législateur a accepté implicitement et approuvé les activités de Postes Canada au chapitre du franchisage en acceptant et en approuvant les rapports annuels soumis au Parlement par le truchement du ministre chargé de voir aux intérêts du gouvernement dans les activités de la Société sous le régime de la *Loi sur la gestion des finances publiques* [L.R.C. (1985), ch. F-11].

e

f

g

h

i

j

Pour terminer, la preuve produite par la défenderesse contient quelques contrats passés par le ministre des Postes en application de la loi antérieure, qui

trative of former practices said to be substantially similar to the arrangements made under the Dealership Agreement with Crowell. However, all of those contracts involve the transmission of mail and they are not directly relevant to the issue here raised for the plaintiff does not dispute that historic record or the capacity of Canada Post to contract with others for transmission of mail, including letters.

As the plaintiff argues the issue here is one of statutory interpretation of the *Canada Post Corporation Act*. If subsection 14(1) is construed as the plaintiff submits, the limitation that provision imposes on the powers of the defendant can only be changed by an amending act passed in formal process by Parliament.

#### Construction of the statute

I turn to resolution of the issue of construction of the Act, particularly with reference to subsections 14(1) and 16(1).

In my opinion subsection 14(1) does not expressly state nor does it imply that Canada Post may not contract with others to act on its behalf in the collection, transmission or delivery of letters. That provision is an empowering provision, vesting in Canada Post a privilege, one that by use of the adjectives "sole" and "exclusive" Parliament intended should be the only and absolute privilege of its kind, one that no one else may claim a lawful right to exercise, at least so long as that privilege is not amended by Parliament itself. But the section does not speak, expressly or impliedly of how that privilege may be exercised.

The privilege is reinforced by section 56, which makes it an offence for anyone to act, or undertake, to violate the exclusive privilege of the Corporation. In my view, the application of section 56 would, in practice, require a complaint by or a complaint supported by Canada Post for a prosecution to be instituted for violation of its exclusive privilege. There can be no offence by Crowell in collecting and delivering letters for Canada Post in accord with the licence to do so under the Dealership Agreement. The fact that the words of exclusion from the offence, of those with written consent of the Corporation, are

montreraient selon elle que les anciens usages ont une grande ressemblance avec la Convention de concession conclue avec Crowell. Toutefois, tous ces contrats portent sur la transmission du courrier et ne sont pas directement pertinents quant à la question en litige, car le demandeur ne conteste pas ces faits antérieurs ni la capacité de Postes Canada de conclure des contrats pour la transmission des envois, dont les lettres.

Comme le soutient le demandeur, la question litigieuse concerne l'interprétation de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Si l'on retient l'interprétation donnée par le demandeur au paragraphe 14(1), la limitation que cette disposition apporte aux pouvoirs de la défenderesse ne peut être modifiée que par une nouvelle loi adoptée par le législateur.

#### Interprétation de la Loi

J'arrive à la question de l'interprétation de la Loi, en particulier des paragraphes 14(1) et 16(1).

À mon avis, le paragraphe 14(1) ne dit pas expressément ni n'implique que Postes Canada ne peut pas conclure de contrats permettant à des tiers d'effectuer pour elle le relevage, la transmission ou la distribution des lettres. Cette disposition habilite Postes Canada; elle lui octroie un privilège que le législateur a voulu «exclusif», unique et absolu, qu'aucune autre personne ne peut légalement exercer, du moins tant que le législateur ne l'aura pas modifié. Cette disposition n'indique cependant ni expressément ni implicitement quelles sont les modalités d'exercice de ce privilège.

Le privilège est renforcé par l'article 56, suivant lequel commet une infraction quiconque viole ou s'engage à violer le privilège exclusif de la Société. À mon avis, l'application de l'article 56 exigerait, en pratique, qu'une plainte soit déposée ou appuyée par Postes Canada avant que la violation du privilège exclusif ne puisse faire l'objet de poursuites. Crowell ne commet pas d'infraction en recueillant et en distribuant les lettres pour Postes Canada conformément aux conditions de la licence accordée par la Convention de concession. Le fait que l'article 56 ne prévoit pas d'impunité pour ceux qui agissent avec le con-

omitted from section 56, but are included in section 58, creating an offence for unauthorized use of the words “post office” or words to similar effect, is not, in my opinion, significant in relation to the authority for the Corporation to contract, either for others to act on its behalf or to use the name post office. The purpose of section 58, in my opinion, is to create a parallel to civil protection of trade-mark interests by establishing an offence to protect the public interest in the name “post office” as defined in the Act.

The manner in which the exclusive privilege granted by subsection 14(1) is to be exercised depends not on that provision but on the powers of the Corporation. Those powers are basically set out by subsection 16(1) vesting in the defendant, in carrying out its duties and objects, subject to the Act, the rights, powers and privileges of a natural person. The Corporation also has the power to make regulations, as approved by the Governor in Council under subsection 19(1) and it may employ officers and employees and may engage the services of agents, advisers and consultants under section 12. The latter section was not argued as a basis for the agreement with Crowell and for these reasons I consider it is irrelevant; it appears in the Act under the heading “Staff” with other sections relating to the status of those employed or whose services are contracted and moreover, in this case, the Dealership Agreement specifically describes Crowell as an independent contractor and not as an “agent, employee or representative of the Corporation for any purpose whatever.”

The exclusive privilege granted by subsection 14(1) includes not only the collecting and delivering of letters but also their transmission. While the question here raised, of limits implicit in the exclusive privilege as granted, was apparently not raised in *Canada Post Corp. v. C.U.P.W.*, *supra*, in the result the decision of the Court of Appeal implicitly recognizes the authority of Canada Post to contract with rural route couriers for the transmission, including the collecting and delivering of mail, including letters. That authority for contracting for transmission must be found under section 12, or more likely, in my view, under subsection 16(1). If the authority to

sentement écrit de la Société, contrairement à l'article 58 qui crée une infraction consistant à apposer sans autorisation la mention «bureau de poste» ou toute mention de même portée, n'est pas important, à mon sens, au regard du pouvoir de la Société de conclure des contrats pour permettre à d'autres d'agir en son nom ou d'utiliser la mention «bureau de poste». L'article 58 a pour but, à mon sens, de créer un équivalent à la protection civile des marques de commerce au moyen d'une infraction destinée à protéger l'intérêt public à l'égard de l'appellation «bureaux de poste» définie dans la Loi.

La manière dont le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1) doit être exercé ne dépend pas de cette disposition, mais des pouvoirs de la Société. Ces pouvoirs sont énoncés essentiellement au paragraphe 16(1) qui confère à la défenderesse, sous réserve des autres dispositions de la Loi, la capacité d'une personne physique. La Société a aussi le pouvoir de prendre des règlements, avec l'approbation du gouverneur en conseil, en vertu du paragraphe 19(1), et, aux termes de l'article 12, elle peut employer du personnel et retenir les services de mandataires, de conseillers et d'experts. Ce dernier article n'a pas été cité comme fondement du contrat conclu avec Crowell; j'estime qu'il n'est pas pertinent eu égard aux présents motifs. Il figure dans la section intitulée «Personnel» parmi d'autres dispositions touchant la situation juridique des employés ou des personnes dont les services ont été retenus et, au surplus, en l'espèce, la Convention de concession décrit précisément Crowell comme un entrepreneur indépendant et non comme un «mandataire, employé ou représentant de la Société, à quelque fin que ce soit».

Le privilège exclusif octroyé par le paragraphe 14(1) vise non seulement le relevage et la distribution des lettres, mais encore leur transmission. Bien que la question soulevée en l'espèce, celle des limites implicites du privilège exclusif octroyé, n'ait apparemment pas été soulevée dans l'arrêt *Société canadienne des postes c. S.P.C.*, la décision de la Cour d'appel reconnaît en fin de compte implicitement le pouvoir de Postes Canada de passer des contrats avec les facteurs ruraux pour la transmission, y compris le ramassage et la livraison du courrier, dont les lettres. Ce pouvoir de conclure des contrats pour la transmission des envois repose sur l'article 12 ou,



contract with a courier for the transmission of letters exists, despite the sole and exclusive privilege granted to the Corporation by subsection 14(1), that authority is based in the Act, not in the historic practice of the post office under earlier legislation, and the authority must similarly extend to contracting in relation to the collection and delivering of letters. I can find no basis in the Act for distinguishing the latter two functions from the third function included in subsection 14(1), transmitting of letters. Subsection 14(1) does not preclude contracting for transmission of letters by others on behalf of the Corporation and it cannot preclude contracting for collecting or delivering letters on its behalf.

When the matter was heard no argument was addressed to the capacity which a natural person might have in relation to an exclusive privilege granted to him or her by Parliament. It seemed to be assumed that the powers granted to the Corporation under subsection 16(1) included the power to contract with another to exercise the exclusive privilege, unless the privilege itself was limited to prevent this. I have found that the words of subsection 14(1) do not so limit the exclusive privilege of Canada Post. In my opinion, under its general powers within subsection 16(1), the Corporation has the authority to contract with Crowell, or others, by contract that expressly does not purport to extend to the Dealer an exclusive licence, for Crowell to act on behalf of Canada Post in collecting and delivering letters.

I note that the words "subject to this Act" in the grant of power in subsection 16(1), in the terms referred to by Hugessen J.A. in *French v. Canada Post Corp.*, *supra*, do "nourish" that grant, in relation to subsection 14(1). As earlier noted, they do add to the capacity of Canada Post, in addition to "the rights, powers and privileges of a natural person", the sole and exclusive privilege to collect, transmit and deliver letters.

plus probablement, à mon avis, sur le paragraphe 16(1). Si le pouvoir de conclure des contrats avec un facteur pour la transmission des lettres existe, malgré le privilège exclusif octroyé à la Société par le paragraphe 14(1), ce pouvoir est fondé sur la Loi et non sur les usages du ministère des Postes sous le régime de la loi antérieure, et ce pouvoir doit englober en outre celui de conclure des contrats relativement au relevage et à la distribution des lettres. Aucune disposition de la Loi ne justifie, à mon sens, l'établissement d'une distinction entre ces deux dernières tâches et la tâche de transmission des lettres qui est elle aussi visée par le paragraphe 14(1). Ce paragraphe n'interdit pas la conclusion de contrats pour la transmission de lettres par des tiers au nom de la Société et il ne saurait interdire les contrats pour le relevage ou la distribution des lettres pour son compte.

À l'audience, aucun argument n'a été présenté au sujet du rapport entre la capacité d'une personne physique et un privilège exclusif octroyé à celle-ci par le législateur. On a supposé apparemment que les pouvoirs conférés à la Société par le paragraphe 16(1) incluaient le pouvoir de passer des contrats avec un tiers dans l'exercice de ce privilège exclusif, sauf si une limitation était apportée à ce privilège pour l'empêcher de passer de tels contrats. J'ai conclu que les mots employés au paragraphe 14(1) ne limitaient pas le privilège exclusif de Postes Canada. À mon avis, la Société a, dans le cadre de ses pouvoirs généraux prévus au paragraphe 16(1), le pouvoir de conclure un contrat avec Crowell ou une autre personne, si ce contrat ne vise pas expressément à accorder une licence exclusive au concessionnaire, de sorte que Crowell puisse effectuer au nom de Postes Canada le relevage et la distribution des lettres.

Je remarque que les mots «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» employés dans l'attribution de pouvoir au paragraphe 16(1), pour reprendre les propos du juge Hugessen, J.C.A., dans l'arrêt *French c. Société canadienne des postes*, précité, «étaient» cette attribution, en ce qui concerne le paragraphe 14(1). Je le répète, ils ajoutent aux pouvoirs de Postes Canada, outre «la capacité d'une personne physique», le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires.

A franchise agreement, such as that with Crowell, in my view could be found to be *ultra vires* in two circumstances. If it purported, as the agreement with Crowell does not, to grant an exclusive privilege to collect, transmit or deliver letters, it would probably contravene the principle identified in *Bury*, if the Corporation purported, expressly or impliedly, to withdraw from the exercise of the exclusive privilege which Parliament has granted to it. Another possibility might occur if it could be established that the agreement did not serve the objects of the Corporation. Here the evidence of the defendant's principal witness, Mr. Smith, leads me to conclude that the Dealership Agreement in this case serves the Corporation's statutory purposes. It seeks to provide service for collection and delivery of mail, and it provides products and services necessary or incidental, in the opinion of the Corporation, to the postal service, with a view to improving and extending its products and services while conducting its operations on a self-sustaining financial basis and providing a standard service to meet the needs of the people of Canada, and maintaining a corporate identity program reflecting the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada, in the words of section 5. Like other GMO outlets, Crowell's operations under the Dealership Agreement provide services in an area of concentrated population and without capital or ongoing administrative expenses, at least of significance, for the Corporation so that its goal of self-sufficiency, a goal that had proved to be beyond the reach of its predecessor operating as a government department, may be achieved. I am satisfied that the evidence supports a conclusion that the Dealership Agreement is a reasonable means, within the powers of Canada Post's Board of Directors to approve for its operations, to achieve the objects of the Corporation.

Finally, in my view, the construction of the Act as I have found it to be is consistent with the general purposes of the Act, perceived as those must be from the history of legislation in relation to postal services. When the Act was introduced in Parliament by the Postmaster General at second reading in October 1980, he emphasized that the Bill was the result of discussion with interested parties, including the pos-

Un contrat de franchise, comme celui conclu avec Crowell, pourrait être jugé *ultra vires*, selon moi, dans deux cas. Premier cas: il accorde, contrairement au contrat conclu avec Crowell, un privilège exclusif de relevage, de transmission ou de distribution des lettres; un tel contrat dérogerait probablement au principe énoncé dans l'arrêt *Bury*, si la Société entendait renoncer, expressément ou implicitement, à l'exercice du privilège exclusif que le législateur lui a octroyé. Second cas: on peut montrer que le contrat est préjudiciable à l'exécution de la mission de la Société. En l'espèce, le témoignage de M. Smith, principal témoin cité par la défenderesse, m'amène à conclure que la Convention de concession en cause est utile à l'exécution de la mission de la Société aux termes de la Loi. En concluant ce contrat, la Société s'efforce, en conformité avec son énoncé de mission contenu à l'article 5, de fournir les services de relevage et de distribution des envois et d'assurer les prestations et la fourniture des produits qu'elle estime utiles à son exploitation, et elle vise à adapter, qualitativement et quantitativement, ses prestations et ses produits, tout en veillant à l'autofinancement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et en mettant en œuvre, pour ce qui la concerne, le programme de symbolisation fédérale. Comme les autres CMBB, le comptoir postal de Crowell qui fait l'objet de la Convention de concession fournit des services dans un territoire à forte densité de population, sans que la Société ait à engager de capital ou de frais administratifs, du moins des sommes importantes, pour atteindre un objectif, l'autofinancement, que son prédécesseur, le ministère des Postes, n'avait jamais pu réaliser. Je suis convaincu que la preuve m'autorise à conclure que la Convention de concession est un moyen raisonnable pour exécuter la mission de la Société et que le conseil d'administration de Postes Canada a compétence pour l'approuver aux fins de son exploitation.

Finalement, à mon sens, l'interprétation que j'ai donnée à la Loi est compatible avec les objectifs généraux de celle-ci, tels qu'ils ressortent de l'histoire de la législation relative au service postal. Quand le ministre des Postes a présenté la Loi en deuxième lecture devant le Parlement en octobre 1980, il a souligné que le projet de loi était le fruit de discussions avec les intéressés, y compris les syndi-

tal unions, after a decade of disharmony in labour management relations within the Post Office Department, after a series of substantial deficits in its operations, and following a number of studies and earlier proposals. The change from a department to a Crown corporation was expected to result in three specific benefits: management accountability, improved financial procedures, and more effective labour negotiations. The earlier Post Office Department was subject to controls of various other departments; the new Corporation would have full responsibility under its Board of Directors for operations of the postal service, and the independence to function effectively in the market. The importance of its general objects and the factors to be considered in their attainment, set out in section 5, were stressed. The daily management of the postal service is to be assured by the Board of the Corporation, empowered to establish *general policy and to make decisions concerning finance and personnel management without the restrictions generally inherent in the public service.* As in the case of the Post Office Department, the Corporation would have “a monopoly to transport letters, so as to have a guaranteed source of revenue allowing it to ensure the universality of services”, so the Minister of the day commented.

The general structure of the Act and the broad powers granted to the new Corporation, when compared with the arrangements under the earlier legislation and the specific powers previously granted to the Postmaster General, in my view, underline the intent of Parliament to empower the new Corporation so that it might most effectively pursue the general objects set out in section 5, in times of significant and rapid change in technology and in marketing of services. It would be contradictory to this general intent to construe the authority assigned under the new Act more narrowly than the provisions of the Post Office Acts set out in relation to the powers of the Postmaster General. The earlier legislation (see, e.g. R.S.C. 1970, c. P-14, paragraph 5(1)(o) and the analogous provision in S.C. 1867, c. 10, section 10.3) included a specific power for the Postmaster General to “enter into and enforce contracts relating to the conveyance of mail or to any other business of the Canada Post Office.” While it is true that the Postmaster General

cats des Postes, après une décennie de conflits de travail au ministère des Postes, après une série de pertes importantes et après nombre d'études et de projets. Il s'attendait à ce que la transformation du ministère en société d'État ait des avantages dans trois domaines précis: la responsabilité de la gestion, l'amélioration des procédures financières et l'efficacité accrue des négociations ouvrières. Le ministère des Postes devait répondre à divers autres ministères; la nouvelle société d'État, par l'intermédiaire de son conseil d'administration, serait pleinement responsable du fonctionnement des Postes et aurait assez d'indépendance pour fonctionner efficacement. Il a insisté sur l'importance de ses objectifs généraux et sur les facteurs, énoncés à l'article 5, qu'elle devrait prendre en considération dans la réalisation de ces objectifs. L'exploitation quotidienne du service postal incomberait au conseil d'administration de la Société qui serait investi du pouvoir d'établir une politique générale et de prendre des décisions sur le plan des finances et de l'administration du personnel, sans les contraintes que l'on retrouve d'ordinaire dans l'administration publique. À l'instar du ministère des Postes, comme l'a fait observer le ministre des Postes d'alors, la Société exercerait «un monopole sur le transport des lettres afin d'avoir une source garantie de recettes lui permettant d'assurer l'universalité des services».

L'économie de la Loi et les pouvoirs généraux octroyés à la nouvelle société d'État, si on les compare aux caractéristiques de la législation antérieure et aux pouvoirs particuliers attribués auparavant au ministre des Postes, mettent en évidence, selon moi, l'intention du législateur d'habiliter la nouvelle société d'État de telle sorte qu'elle puisse réaliser efficacement la mission énoncée à l'article 5, à une époque de bouleversements techniques et de commercialisation des services. Interpréter le pouvoir attribué par la nouvelle Loi plus strictement que les dispositions des lois sur les postes, au chapitre des pouvoirs du ministre des Postes, irait à l'encontre de cette intention générale. La législation antérieure (voir, par exemple, S.R.C. 1970, ch. P-14, alinéa 5(1)o) et son pendant, S.C. 1867, ch. 10, article 10.3) conférait au ministre des Postes le pouvoir explicite de «conclure et [de] faire observer des contrats relatifs au transport postal ou à toute autre opération de la poste au Canada». Il est certes vrai que le ministre

did not act under the earlier legislation to contract in the same manner as Canada Post has now done by its Dealership Agreement with Crowell, subject to provisions under earlier legislation concerning postal employees, had he done so that action would, in my view, have been within the specific powers assigned to him. Indeed, as I understand it, the plaintiff concedes that but argues that the practices prevailing under earlier legislation whereby postal employees, as employed by the former department, were intended by Parliament to be continued in the collection and delivering of letters by the new Corporation, Canada Post. In my view, such a reading of Parliament's intent as expressed in the Act would be contrary to the general purposes of the statute, to vest in Canada Post the authority to employ individuals or agents under section 12 as it sees fit and to exercise all the powers of a natural person, subject to any limitations expressed in the Act, to achieve the objects of the Corporation. Neither section 12 nor section 14, in my view, can be read as imposing a limitation on how the Corporation's employees should be organized in relation to the services it performs, including the exercise of its exclusive privilege of collecting and delivering letters.

### Conclusion

For the reasons set out, I conclude that subsection 14(1) does not expressly or impliedly limit the capacity of Canada Post to contract, by grant of a non-exclusive licence to others under agreements similar to that concluded with Crowell, for the contracting party to act on its behalf in the collecting and delivering of letters.

In the result, an order goes dismissing the plaintiff's action for a declaration, with costs.

des Postes ne s'est pas prévalu des dispositions de la législation antérieure pour passer des contrats de la même manière que Postes Canada l'a fait en concluant une Convention de concession avec Crowell, mais, s'il l'avait fait, il aurait eu le pouvoir, à mon avis, de faire précisément cela, sous réserve des dispositions de la législation antérieure touchant les employés de la poste. En effet, si je ne m'abuse, le demandeur concède ce point, mais il soutient que le législateur voulait que la Société canadienne des postes maintienne les usages instaurés sous le régime des lois antérieures, suivant lesquels les employés de la poste sous l'autorité de l'ancien ministère des Postes étaient chargés du relevage et de la distribution des lettres. À mon avis, interpréter ainsi l'intention du législateur exprimée dans la Loi irait à l'encontre des objectifs généraux de la Loi, qui étaient d'investir Postes Canada du pouvoir, aux termes de l'article 12, d'employer le personnel et de retenir les services des mandataires qu'elle estimerait nécessaires, et, au surplus, d'exercer tous les pouvoirs inhérents à la capacité d'une personne physique, sous réserve des limitations formulées dans la Loi, pour exécuter sa mission. Ni l'article 12 ni l'article 14, à mon sens, ne peuvent être interprétés comme apportant une limitation au mode d'organisation du personnel de la Société relativement aux prestations à assurer, y compris l'exercice de son privilège exclusif du relevage et de la distribution des lettres.

### Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, je conclus que le paragraphe 14(1) ne limite pas expressément ni implicitement la capacité de la Société canadienne des postes de conclure des contrats, en accordant une licence non exclusive à des tiers conformément à des contrats semblables à celui conclu avec Crowell, afin que la partie contractante effectue en son nom le relevage et la distribution des lettres.

En conséquence, une ordonnance est rendue, rejetant l'action du demandeur en vue d'un jugement déclaratoire, avec dépens.