

A-273-87

A-273-87

**Canada Post Corporation (Applicant)**

v.

**Canadian Union of Postal Workers, Letter Carriers' Union of Canada, Canadian Postmasters and Assistants Association, Public Service Alliance of Canada, Association of Postal Officials of Canada, Professional Institute of the Public Service of Canada, International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228, Association of Rural Route Mail Couriers of Canada, Association des courriers ruraux du Québec (Respondents)**

and

**Canada Labour Relations Board (Tribunal)**

INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. C.U.P.W. (C.A.)

Court of Appeal, Marceau, Hugessen and Desjardins JJ.—Ottawa, November 12 and December 21, 1987.

*Postal service — Canada Post Corporation Act, s. 13(6) deeming mail contractors not employees for purposes of Part V, Canada Labour Code — Canada Labour Relations Board holding s. 13(6) not applicable to rural route couriers — Board misinterpreting s. 13(6) and s. 2 definitions of "mail contractor" and "transmit" — "Transmit" including whole of process of sending matter by mail, including acts of posting and delivery — Use of "contrat d'entreprise" in definition of "entrepreneur postal" aimed at form of contract — Persons holding contracts for transmission of mail not employees though in position of dependence similar to persons having contracts of service.*

*Labour relations — Jurisdiction of Canada Labour Relations Board — Canada Post Corporation Act, s. 13(6) providing mail contractor deemed not employee for purposes of Part V, Canada Labour Code — Code, s. 118(p)(i) giving Board jurisdiction to decide whether person employee — S. 13(6) defining and limiting Board's general jurisdiction — Board's decision subject to being set aside as cannot give itself jurisdiction does not have — Board erred in holding s. 13(6) not applying to rural route couriers — Decision set aside.*

*Judicial review — Applications to review — Canada Labour Relations Board holding Canada Post Corporation Act, s. 13(6) not applying to rural route mail couriers — Whether*

**Société canadienne des postes (requérante)**

c.

a

**Syndicat des postiers du Canada, Union des facteurs du Canada, Association canadienne des maîtres de postes et adjoints, Alliance de la Fonction publique du Canada, Association des officiers des postes du Canada, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228, Association of Rural Route Mail Couriers of Canada, Association des courriers ruraux du Québec (intimés)**

et

**Conseil canadien des relations du travail (tribunal)**

d

RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES c. S.P.C. (C.A.)

e

Cour d'appel, juges Marceau, Hugessen et Desjardins—Ottawa, 12 novembre et 21 décembre 1987.

f

*Service postal — En vertu de l'art. 13(6) de la Loi sur la Société canadienne des postes, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être pas des employés aux fins de la partie V du Code canadien du travail — Le Conseil canadien des relations du travail a décidé que l'art. 13(6) ne s'appliquait pas aux facteurs ruraux — Le Conseil a mal interprété l'art. 13(6) et les définitions d'«entrepreneur postal» et de «transmission» figurant à l'art. 2 — Le mot «transmission» s'entend de l'ensemble du processus d'envoi d'articles par la poste, de la mise à la poste à la livraison — L'emploi de l'expression «contrat d'entreprise» dans la définition d'«entrepreneur postal» visait la forme du contrat — Les personnes qui sont parties à ces contrats pour la transmission des envois ne sont pas des employés même si elles se trouvent dans une position de dépendance semblable à celle des personnes ayant un contrat de travail.*

h

*Relations du travail — Compétence du Conseil canadien des relations du travail — L'art. 13(6) de la Loi sur la Société canadienne des postes prévoit que les entrepreneurs postaux sont réputés n'être pas des employés aux fins de la partie V du Code canadien du travail — L'art. 118p)(i) confère au Conseil le pouvoir de décider si une personne est un employé — L'art. 13(6) définit et limite la compétence générale du Conseil — La décision du Conseil et sujette à annulation puisqu'il ne peut se donner une compétence qu'il n'a pas — Le Conseil a commis une erreur en décidant que l'art. 13(6) ne s'appliquait pas aux facteurs ruraux — Décision annulée.*

j

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Le Conseil canadien des relations du travail a statué que l'art. 13(6) de la Loi sur la Société canadienne des postes ne s'appliquait pas*

*Board determining limits of jurisdiction or deciding question arising in exercise of jurisdiction — That subsection addressing application of Code, integrated in another statute, and drafted as deeming provision expressed in negative considered — General purpose of Act to enlarge jurisdiction of Board, but s. 13(6) restricting activities in new field — Whether Board's decision subject to judicial review — Effect of Code, s. 122 and doctrine of curial deference — Whether Board's decision correct — Board's decision set aside.*

This was an application to set aside a decision of the Canada Labour Relations Board that subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act* does not apply to rural route mail couriers, and that the couriers are employees within section 107 of the *Canada Labour Code*. Subsection 13(6) provides "Notwithstanding any provision therein, for the purposes of the application of Part V of the *Canada Labour Code* to ... employees of the Corporation, a mail contractor is deemed not to be a dependent contractor or an employee within ... subsection 107(1) of [the Code]". "Mail contractor" is defined as a "person who has entered into a contract with the Corporation for the transmission of mail". "Transmission" means to "convey from one place to another place by any ... means." The result of the Board's decision is that couriers, who have always been treated as independent contractors, will be treated as employees and included within a bargaining unit. Pursuant to subparagraph 118(p)(i) of the Code, the Board has the power to decide, for the purposes of Part V of the Code, whether a group of persons are employees. The issue was whether the Board was determining the limits of its own jurisdiction or simply deciding a question which arose in the course of the exercise of its jurisdiction.

*Held* (Marceau J. concurring in part in the result), the application should be allowed.

*Per* Hugessen J.: Parliament's intention in enacting subsection 13(6) was to define and limit the jurisdiction of the Board. In the first place, the subsection speaks to the application of Part V of the Code, which is the very core of the Board's jurisdiction. This gives the subsection the colour of a text "intended to circumscribe the authority" of the Board. Secondly, subsection 13(6) is a deeming provision and is expressed as a negative. By using this form the statute implicitly admits that mail contractors may be employees for the purposes of Part V of the Code, but says that they shall not be treated as such for those purposes. Parliament has restricted the Board's jurisdiction to declare them to be employees. Thirdly, the fact that subsection 13(6) is integrated into the *Canada Post Corporation Act* supports the conclusion that it is jurisdictional. The subsection relies for its effectiveness on the definition of "mail contractor" in section 2, which is a long way from the Board's home territory, the Code. The Board's finding that rural route mail couriers are not mail contractors therefore has implications which go far beyond the field of labour relations. Parliament could not have intended to vest the Board with the power to make unreviewable decisions on such a matter. Finally, there is the general context of the Act itself. One of the purposes of the *Canada Post Corporation Act* was to remove Post Office employees from the jurisdiction of the *Public Service Employ-*

*aux facteurs ruraux — Le Conseil a-t-il déterminé les limites de sa propre compétence ou a-t-il tranché une question dans l'exercice de sa compétence? — Examen de ce paragraphe qui porte sur l'application du Code, qui a été intégré dans une autre loi, et dont la rédaction fait voir une disposition déterminative sous forme négative — La Loi vise en général à élargir la compétence du Conseil, mais l'art. 13(6) restreint ses activités dans un nouveau domaine — La décision du Conseil est-elle susceptible de contrôle judiciaire? — Effet de l'art. 122 du Code, et de la doctrine de la déférence judiciaire — La décision du Conseil est-elle fondée? — Annulation de la décision du Conseil.*

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a statué que le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* ne s'appliquait pas aux facteurs ruraux, et que les facteurs étaient des employés au sens de l'article 107 du *Code canadien du travail*. Il est prévu au paragraphe 13(6) que «Pour l'application de la partie V du *Code canadien du travail* [aux] ... employés, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés ou travailleurs au sens du paragraphe 107(1) du code». L'expression «entrepreneur postal» désigne toute «personne partie à un contrat d'entreprise avec la Société pour la transmission des envois». Le mot «transmission» s'entend d'«acheminement par tout moyen de transport ...». Il résulte de la décision du Conseil que les facteurs ruraux, qui ont toujours été traités comme des entrepreneurs indépendants, seront considérés comme des employés et seront inclus dans une unité de négociation. En vertu du sous-alinéa 118p(i) du Code, le Conseil peut déterminer, aux fins de la partie V du Code, qu'un groupe de personnes sont des employés. La question se pose de savoir si le Conseil a déterminé les limites de sa propre compétence ou s'il n'a fait que trancher une question qui s'est présentée dans l'exercice de sa compétence.

*Arrêt* (le juge Marceau a prononcé des motifs concourant en partie au résultat): la demande devrait être accueillie.

Le juge Hugessen: Par le paragraphe 13(6), le législateur visait à définir et à limiter la compétence du Conseil. En premier lieu, le paragraphe parle de l'application de la partie V du Code, qui est la source même de la compétence du Conseil, ce qui fait de ce paragraphe un texte «destiné à circonscrire le champ d'activité» du Conseil. En deuxième lieu, le paragraphe 13(6) est une disposition déterminative sous forme négative. En utilisant cette forme, la Loi admet implicitement que les entrepreneurs postaux peuvent être des employés pour l'application de la partie V du Code, mais elle dispose qu'ils ne doivent pas être considérés comme tels à cet effet. Le législateur a restreint le pouvoir du Conseil de les déclarer employés. En troisième lieu, le fait que le paragraphe 13(6) soit intégré dans la *Loi sur la Société canadienne des postes* étaye la conclusion qu'il s'agit d'une disposition de compétence. L'application de ce paragraphe est tributaire de la définition de l'expression «entrepreneur postal» figurant à l'article 2, ce qui déborde nettement de la compétence que le Conseil tient du Code. La conclusion du Conseil selon laquelle les facteurs ruraux ne sont pas des entrepreneurs postaux dépasse le simple domaine des relations de travail. Le législateur n'aurait pas pu vouloir investir le Conseil du pouvoir de rendre en la matière des décisions exemptes de contrôle. En dernier lieu, il faut considérer le contexte général de la Loi elle-même. La *Loi sur la Société*

ment Act and to transfer them to the *Canada Labour Code*. The Act thus enlarges the jurisdiction of the Board. Therefore, subsection 13(6), which restricts the Board's activities in part of a new field granted to it by the rest of the statute, is jurisdictional.

The Board erred in deciding that couriers were not mail contractors. There is no ambiguity in the definitions of "mail contractor" and "transmit". The Board erred in holding that conveyance of mail was excluded from the definition of "transmit", because it is included in the functions of collection and delivery. The statute, in a number of places, employs "transmit" as including the whole of the process of sending matter, including the acts of posting and of delivery. The Board's interpretation would also lead to anomalous results, in that a vehicle used for the collection of mail would be excluded from the definition of "post office" in the English version, but the same vehicle would be included in the definition of "bureaux de poste" in the French version. The Board also erred in holding that mail couriers did not perform contracts for services (English equivalent of *contrat d'entreprise* used in the French language definition of "mail contractor"), and therefore were not mail contractors. Subsection 13(6) would be unnecessary if its only purpose was to declare not be dependent contractors persons who could never be so in any event. Parliament was looking to the form of the contract when it used the expression "*contrat d'entreprise*" in the definition of "*entrepreneur postal*". Persons holding such contracts are not to be employees even though their contracts may place them in a position of dependence such that they are assimilated to persons having contracts of service. Finally, the explanation of the purpose of subsection 13(6) by the responsible Minister before the Parliamentary Committee throws some light on the background to the enactment of subsection 13(6). It was curious that the Board had refused to consider this material, which explained that the intention was to preserve the tendering system and to avoid the increase expenditures which would result if the rural mail contractors were to become unionized. Rural route mail couriers were mail contractors, and the *Canada Post Corporation Act* continued that unchanged.

Since the decision dealt only with rural route mail couriers and since they are excluded from the Board's jurisdiction, there was nothing to refer back to the Board.

*Per Desjardins J. (concurring):* The Board had to determine whether rural route mail couriers were employees within subsection 107(1) of the Code, and if so, whether subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act* negates such a finding. The first part of the decision was within the Board's jurisdiction, but the second part was not, as it required the Board to look outside its constituent legislation and give its interpretation of subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*. The Board could not give itself jurisdiction which it does not have, by a wrong interpretation of a statute upon which its jurisdiction depends.

*canadienne des postes* visait notamment à soustraire les employés des Postes au régime de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et à les placer sous l'empire du *Code canadien du travail*. La Loi étend ainsi la compétence du Conseil. En conséquence, le paragraphe 13(6), qui restreint les activités du Conseil dans une partie du nouveau domaine que le reste de la Loi lui assigne, est une disposition de compétence.

Le Conseil a eu tort de décider que les facteurs ruraux n'étaient pas des entrepreneurs postaux. Aucune ambiguïté n'entache les définitions des expressions «entrepreneur postal» et «transmission». C'est à tort que le Conseil a décidé que l'acheminement du courrier était exclu de la définition de «transmission», parce qu'il est inclus dans les fonctions de relevage et de livraison. Dans plusieurs dispositions, le mot «transmission» comprend l'ensemble du processus d'envoi d'article, de la mise à la poste à la livraison. L'interprétation du Conseil conduirait également à des conséquences anormales, parce qu'un véhicule utilisé pour le relevage des envois serait exclu de la définition de «post office» de la version anglaise, alors que le même véhicule serait inclus dans la définition française de «bureaux de poste». Le Conseil a également eu tort de décider que les facteurs ruraux n'étaient pas liés par des contrats d'entreprise, (expression employé dans la définition française d'«entrepreneur postal»), et n'étaient donc pas des entrepreneurs postaux. Le paragraphe 13(6) serait redondant s'il visait uniquement à considérer comme n'étant pas des entrepreneurs dépendants les personnes qui ne pourraient jamais l'être en tout cas. Le législateur a tenu compte de la forme du contrat lorsqu'il a employé l'expression «contrat d'entreprise» dans la définition d'«entrepreneur postal». Les personnes qui sont parties à ces contrats ne doivent pas être des employés même si leur contrat peut les mettre dans une position de dépendance telle qu'elles sont assimilées à des personnes ayant un contrat de travail. En dernier lieu, l'explication du but du paragraphe 13(6) par le ministre responsable devant le comité parlementaire jette quelque lumière sur le contexte de la promulgation du paragraphe 13(6). Il est curieux que le Conseil n'ait pas tenu compte de ce document qui expliquait que l'intention était de préserver le système d'appel de soumissions et d'éviter l'accroissement des dépenses qui pourrait survenir si les entrepreneurs transportant le courrier rural devaient se syndiquer. Les facteurs ruraux étaient des entrepreneurs postaux, et la *Loi sur la Société canadienne des postes* a préservé cette situation.

Puisque la décision portait uniquement sur les facteurs ruraux et que ceux-ci ne relèvent pas de la compétence du Conseil, il n'y a pas lieu de renvoyer l'affaire au Conseil.

Le juge Desjardins (motifs concourants): Le Conseil devait trancher la question de savoir si les facteurs ruraux étaient des employés au sens du paragraphe 107(1) du Code et, dans l'affirmative, si le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* prohibe cette conclusion. La première partie de la décision relevait de la compétence du Conseil, mais la seconde partie ne l'était pas, puisque le Conseil devait déborder du cadre de sa compétence pour interpréter le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Le Conseil ne saurait s'attribuer une compétence qu'elle n'a pas au moyen d'une interprétation erronée d'une loi dont dépend sa compétence.

*Per* Marceau J. (concurring in part in the result): The question of whether the rural route mail couriers were employees of Canada Post was not a jurisdictional question. Subparagraph 118(p)(i) of the Code specifically gives the Board jurisdiction to determine whether a person is an employee. In order to arrive at this decision, other questions had to be answered first, one of which required the interpretation of subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*. The question was one of mixed fact and law as it involved analysis of the contractual relationship to determine if rural route mail couriers were covered by subsection 13(6), and the strict construction of subsection 13(6) in light of the definitions in section 2. Subsection 13(6) goes to jurisdiction in that it has direct consequences on jurisdiction as it excludes the possibility of attributing a particular legal characterization to the relationships of persons in a specified factual situation. However, it is not jurisdictional as it does not determine the powers of the Board.

Nonetheless, the Board's decision should be reviewed for correctness. The judicial deference normally due to the decisions of a specialized administrative tribunal did not here apply as interpretation of the *Canada Post Corporation Act* is outside the Board's field of expertise. The Board's interpretation of sections 2 and 13(6) of the Act was wrong, and patently unreasonable. It rendered subsection 13(6) redundant and nonsensical.

Rather than setting the decision aside, the question of whether rural route mail couriers are employees should be referred back to the Board.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 107 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 109 (as am. *idem*), 118 (p)(i) (as am. *idem*), 122 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43).
- Canada Post Corporation Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, ss. 2, 13(6), 14, 15, 17(1)(g), 34(3), (6), 38, 67-71.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
- Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, ss. 2(1), 22-35.
- Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- R. v. Verrette*, [1978] 2 S.C.R. 838; *Komo Construction Inc. et al. v. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] S.C.R. 172; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412; 14 D.L.R. (4th) 457.

Le juge Marceau (motifs concourant en partie au résultat): La question de savoir si les facteurs ruraux étaient des employés de Postes Canada n'était pas une question juridictionnelle. Le sous-alinéa 118p)(i) du Code confère expressément au Conseil le pouvoir de déterminer si une personne est un employé. Pour arriver à cette décision, il fallait tout d'abord résoudre d'autres questions, dont la question qui exigeait l'interprétation du paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Il s'agissait d'une question mixte de fait et de droit puisqu'elle nécessitait l'analyse des rapports contractuels pour déterminer si les facteurs ruraux étaient visés par le paragraphe 13(6), et l'interprétation stricte du paragraphe 13(6) compte tenu des définitions figurant à l'article 2. Le paragraphe 13(6) se rapporte à la compétence en ce qui entraîne des conséquences directes sur la compétence vu qu'il exclut la possibilité d'attribuer une qualification juridique aux rapports de personnes qui se trouvent dans une situation de fait donnée. Toutefois, cette disposition n'est pas juridictionnelle puisqu'elle ne détermine pas les pouvoirs du Conseil.

Néanmoins, la décision du Conseil devrait être examinée sur la base de l'exactitude. La déférence judiciaire habituellement due aux décisions d'un tribunal administratif spécialisé ne s'applique pas en l'espèce puisque l'interprétation de la *Loi sur la Société canadienne des postes* ne relève pas du champ de compétence du Conseil. L'interprétation par le Conseil de l'article 2 et du paragraphe 13(6) de la *Loi* était erronée et manifestement déraisonnable. Il rendait le paragraphe 13(6) redondant et absurde.

Plutôt que d'annuler la décision, la question de savoir si les facteurs ruraux sont des employés devrait être renvoyée au Conseil.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.).
- Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 107 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 109 (mod., *idem*), 118p)(i) (mod., *idem*), 122 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.
- Loi sur la Société canadienne des postes*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54, art. 2, 13(6), 14, 15, 17(1)(g), 34(3), (6), 38, 67 à 71.
- Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, chap. P-14, art. 2(1), 22 à 35.
- Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. Verrette*, [1978] 2 R.C.S. 838; *Komo Construction Inc. et al. c. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] R.C.S. 172; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412; 14 D.L.R. (4th) 457.

## DISTINGUISHED:

*Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.); *Public Service Alliance of Canada v. Canada Labour Relations Board*, A-872-85, Hugessen J., judgment dated 6/3/86, F.C.A., not reported. a

## REFERRED TO:

*Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications*, Re (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (Ont. Div. Ct.); *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Re Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172 (C.L.R.B.); *Blanchard v. Control Data Canada Ltd. et al.*, [1984] 2 S.C.R. 476; 55 N.R. 194. b c d

## COUNSEL:

*John A. Coleman, Robert Monette and Mary Gleason* for applicant.  
*Gaston Nadeau* for respondent Canadian Union of Postal Workers. e  
*John P. Nelligan, Q.C. and Sean T. McGee* for respondents Letter Carriers' Union of Canada, Canadian Postmasters and Assistants Association, Professional Institute of the Public Service of Canada and Association of Rural Route Mail Couriers of Canada. f  
*Andrew J. Raven* for respondents Public Service Alliance of Canada and International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228. g  
*Gordon F. Henderson, Q.C. and Martin W. Mason* for tribunal Canada Labour Relations Board. h

## SOLICITORS:

*Ogilvy, Renault*, Montréal, for applicant.  
*Trudel, Nadeau, Lesage, Cleary, Larivière & Associés*, Montréal, for respondent Canadian Union of Postal Workers. i  
*Nelligan/Power*, Ottawa, for respondents Letter Carriers' Union of Canada, Canadian Postmasters and Assistants Association, Professional Institute of the Public Service of j

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Paul L'Anglais Inc. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil canadien des relations du travail*, A-872-85, juge Hugessen, jugement en date du 6-3-86, C.A.F., non publié.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications*, Re (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (C. div. Ont.); *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Re Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172 (C.C.R.T.); *Blanchard c. Control Data Canada Ltée et autre*, [1984] 2 R.C.S. 476; 55 N.R. 194.

## AVOCATS:

*John A. Coleman, Robert Monette et Mary Gleason* pour la requérante.  
*Gaston Nadeau* pour l'intimé Syndicat des postiers du Canada.  
*John P. Nelligan, c.r., et Sean T. McGee* pour les intimés Union des facteurs du Canada, Association canadienne des maîtres de poste et adjoints, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada et Association of Rural Route Mail Couriers of Canada.  
*Andrew J. Raven* pour les intimées Alliance de la fonction publique du Canada et Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228.  
*Gordon F. Henderson, c.r., et Martin W. Mason* pour le tribunal Conseil canadien des relations du travail.

## PROCUREURS:

*Ogilvy, Renault*, Montréal, pour la requérante.  
*Trudel, Nadeau, Lesage, Cleary, Larivière & Associés*, Montréal, pour l'intimé Syndicat des postiers du Canada.  
*Nelligan/Power*, Ottawa, pour les intimés Union des facteurs du Canada, Association canadienne des maîtres de postes et adjoints, Institut professionnel de la Fonction publique

Canada and Association of Rural Route Mail Couriers of Canada.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, for respondents Public Service Alliance of Canada and International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228. <sup>a</sup>

*Emond, Harnden*, Ottawa, for respondent Association of Postal Officials of Canada. <sup>b</sup>

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for tribunal Canada Labour Relations Board.

du Canada et Association of Rural Route Mail Couriers of Canada.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour les intimées Alliance de la Fonction publique du Canada et Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228.

*Emond, Harnden*, Ottawa, pour l'intimée Association des officiers des postes du Canada.

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour le tribunal Conseil canadien des relations du travail.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by* <sup>c</sup>

MARCEAU J. (concurring in part in the result): I agree with Mr. Justice Hugessen that the decision of the Board here under attack must be set aside for the reason that it was rendered in disregard of a proper interpretation of a provision of the *Canada Post Corporation Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 54]. I must say however, with respect, that I am not prepared to accept all of the propositions he adopts in the course of his reasons and I feel the need to express briefly my personal views on a few of them.

1. A pivotal proposition in my colleague's analysis is that the question the Board had to determine was jurisdictional. This would render non-applicable the prescription for judicial deference for decisions of specialized administrative tribunals often reiterated by the Supreme Court since the decision in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227. The jurisdictional character of the question had the effect of making the decision open to review on the "right or wrong test" and not the "patently unreasonable test". I have difficulty with that proposition. In my understanding of the teaching of the Supreme Court relating to judicial review of administrative tribunal's decisions, it does not appear to me that the Board, in making its order, was dealing with a question that can be said to be properly jurisdictional.

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

LE JUGE MARCEAU (concurant en partie au résultat): Je conviens avec le juge Hugessen qu'il faut annuler la décision du Conseil contestée en l'espèce, parce que ce dernier l'a rendue contrairement à une interprétation correcte d'une disposition de la *Loi sur la Société canadienne des postes* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 54]. Sauf le respect que je dois au juge Hugessen, je dois dire cependant que je ne saurais souscrire à toutes les conclusions qu'il a tirées dans ses motifs, et je juge nécessaire d'exprimer brièvement mes vues personnelles sur certaines d'entre elles. <sup>d</sup>

1. L'analyse de mon collègue est centrée sur la conclusion que la question dont était saisi le Conseil était une question de compétence, ce qui exclurait l'application de la règle de la déférence judiciaire à l'égard des décisions des tribunaux administratifs spécialisés, règle que la Cour suprême a souvent réitérée depuis l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. Le fait qu'il s'agissait d'une question de compétence avait pour effet de rendre la décision susceptible d'examen selon le critère de l'exactitude ou de l'erreur et non selon le critère du caractère «manifestement déraisonnable». Je ne saurais partager cette conclusion. Si je comprends bien les principes établis par la Cour suprême en matière de contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs, il ne me semble pas que le Conseil, en rendant son ordonnance, statuait sur une question qu'on peut à juste titre qualifier de question de compétence. <sup>e</sup>

As I read the decisions of the Supreme Court, to be classified as properly jurisdictional, a question must not be merely one to which an answer is required in order to determine whether the tribunal has authority, in the circumstances of the case, to act or to act in a certain fashion. A question of that type, i.e. one that goes to jurisdiction, must be involved for a decision of a tribunal whose orders are protected by a strong privative clause simply to be amenable to paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].<sup>1</sup> To be the source of a jurisdictional error that requires a review on the right and wrong basis, a question must be more than one merely going to jurisdiction. As stated by Mr. Justice Beetz in the reasons he wrote for the Court in support of the landmark judgment in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412 (the *C.B.C.* decision), the question must be one relating to the interpretation of a legislative provision which "describes, lists and limits the powers" of the tribunal. The notion of *ultra vires* is strictly engaged. There lies, in my understanding, the essence of a properly jurisdictional question making a decision of a tribunal open to full scrutiny.

Coming now to the decision we are concerned with here, the first observation to be made is that, as with any decision, it was the result of the determination of more than one question. The decision was in itself the answer to an ultimate question which was the very subject-matter of the preliminary enquiry, namely whether the rural route mail couriers were employees of Canada

<sup>1</sup> The exact wording of the provision should be borne in mind here:

28. (1) Notwithstanding . . .

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction; [I underlined the keyword for my proposition.]

This "jurisdictional linkage" in the provision of course does not mean that the two branches of the rule would not be essentially different; one, as I see it, has to do with the content of the decision and brings into play the notion of *ultra vires*, the other is concerned with the manner in which the decision was arrived at and brings into play the notion of fundamental justice.

Selon mon interprétation des arrêts de la Cour suprême, pour qu'on puisse à juste titre la qualifier de question de compétence, une question ne doit pas être simplement celle à laquelle une réponse s'impose pour déterminer si, vu les faits de la cause, le tribunal a le pouvoir d'agir ou d'agir d'une certaine manière. Il faut que se pose une question de ce type, c'est-à-dire une question qui se rapporte à la compétence, pour qu'une décision d'un tribunal dont les ordonnances sont protégées par une nette clause privative soit susceptible de l'examen prévu à l'alinéa 28(1)a de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10]<sup>1</sup>. Pour être la source d'une erreur de compétence susceptible d'examen sur la base de l'exactitude et de l'erreur, une question doit être plus qu'une question qui se rapporte simplement à la compétence. Comme l'a dit le juge Beetz dans les motifs qu'il a rédigés au nom de la Cour à l'appui de l'arrêt qui fait époque *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412 (la décision *R.-C.*), la question doit être celle qui se rapporte à l'interprétation d'une disposition législative qui «décrit, énumère et limite les pouvoirs» du tribunal. La notion d'*ultra vires* est strictement engagée. À mon sens, c'est là l'essence d'une véritable question de compétence qui rend une décision d'un tribunal susceptible d'examen complet.

Pour ce qui est de la décision qui nous concerne en l'espèce, la première observation à faire est que, comme avec n'importe quelle décision, elle a été le résultat de la détermination de plus d'une question. La décision était en soi la réponse à une question fondamentale qui faisait l'objet même de l'enquête préliminaire, savoir si les facteurs ruraux étaient des employés de la Société canadienne des postes

<sup>1</sup> Il faut se rappeler en l'espèce la formulation exacte de la disposition:

28. (1) Nonobstant . . .

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; [Je souligne le mot-clé de ma proposition.]

Ce «lien de compétence» dans la disposition ne signifie bien entendu pas que les deux branches de la règle ne seraient pas essentiellement différentes; à ce que je vois, l'une se rapporte au contenu de la décision et fait jouer la notion d'*ultra vires*, l'autre à la manière dont on est parvenu à la décision et fait jouer la notion de justice fondamentale.

Post Corporation for the purpose of Part V of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1)]. This is certainly not a jurisdictional question within the meaning of the *C.B.C.* case; it is even expressly defined in subparagraph 118(p)(i) [as am. *idem*] of the *Canada Labour Code* as a question which, if it arises in the course of an enquiry before the Board, is to be determined by the Board. It is true that in order to arrive at the decision disposing of this ultimate question, other questions had first to be resolved. Were these not incidental questions of the nature of the so-called "preliminary" or "collateral" ones which the Supreme Court seems to have dismissed as being capable of raising the final disposition itself to the level of one pertaining to a properly jurisdictional issue? (Cf. the comments of Dickson J. (as he then was) in *New Brunswick Liquor Corporation*, at page 233; and those of Beetz J. in the *C.B.C.* decision, at page 421.) But, in any event, let us see if any of these questions can be classified as jurisdictional within the meaning of the *C.B.C.* decision. Some of these questions had to do with the legal characterization of the contractual relationship between the mail couriers and Canada Post: these were mixed questions of fact and law which were certainly not properly jurisdictional. Among the others was the one requiring the interpretation of subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act* and this is the foundation of my colleague's proposition. The question was in fact mixed since it was whether the rural couriers, in view of the nature of their contractual relationship with Canada Post Corporation, were covered by subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*, but its legal content involved the strict construction of the provision in the light of a definition given in section 2 of the same Act. Is that provision properly jurisdictional, so as to render an error as to its construction a jurisdictional error vitiating inexorably the ultimate decision? With respect, I do not believe it is. It does not, as it is framed, determine the powers of the Board; it simply excludes the possibility of attributing a particular legal characterization to the relationships of persons placed in a specified factual situation. There are no doubt direct consequences as to jurisdiction in the sense that it may prevent the Board from adopting a characterization which would have made the individuals under consideration subject to its orders, the question is certainly

pour l'application de la partie V du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1)]. Il ne s'agit certes pas d'une question juridictionnelle au sens de l'affaire *R.-C.*; elle est même expressément définie au sous-alinéa 118p)(i) [mod., *idem*] du *Code canadien du travail* comme une question qui, si elle se pose à l'occasion d'une procédure engagée devant lui, doit être tranchée par le Conseil. Il est vrai que pour arriver à la décision qui tranche cette question fondamentale, il fallait tout d'abord résoudre d'autres questions. Ne s'agissait-il pas de questions accessoires de la nature de celles dites «préliminaires» ou «accessoires» que la Cour suprême a rejetées comme étant susceptibles d'élever la décision finale elle-même au niveau de celle qui se rapporte à une question de compétence proprement dite? (Cf. les remarques faites par le juge Dickson (tel était son titre) dans l'arrêt *Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, à la page 233; et celles faites par le juge Beetz dans l'arrêt *R.-C.*, à la page 421). Mais, en tout état de cause, examinons si l'une de ces questions peut être qualifiée de juridictionnelle au sens de l'arrêt *R.-C.* Certaines de ces questions se rapportaient à la qualification juridique des rapports contractuels entre les facteurs ruraux et Postes Canada: il s'agissait de questions mixtes de fait et de droit qui n'étaient certainement pas des questions de compétence proprement dites. Parmi les autres se trouvait celle exigeant l'interprétation du paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, et c'est le fondement de la proposition de mon collègue. La question était en fait mixte, puisqu'il s'agissait de savoir si les facteurs ruraux, étant donné la nature de leurs rapports contractuels avec la Société canadienne des postes, étaient visés par le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, mais sa substance juridique impliquait l'interprétation stricte de la disposition compte tenu d'une définition donnée à l'article 2 de la même Loi. Cette disposition est-elle à juste titre juridictionnelle de manière à faire d'une erreur quant à son interprétation une erreur juridictionnelle qui vicie inexorablement la décision finale? Avec déférence, je ne crois pas que ce soit le cas. D'après sa formulation, elle ne détermine pas les pouvoirs du Conseil; elle exclut simplement la possibilité d'attribuer une qualification légale particulière aux rapports de personnes qui se trouvent dans une situation de fait déterminée. Il en résulte indubita-

one that goes to jurisdiction, but the same is true of any statutory rule on the basis of which the characterization of particular contractual relationships has to be determined.

I must say here, however, that even if I do not think that the question which was before the Board was a truly jurisdictional one within the meaning given to the expression by Mr. Justice Beetz and the Supreme Court, I am not inclined to reject the view of my colleague that the interpretation given by the Board to subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act* should be reviewed on a "right or wrong basis" and the decision made in total dependence of that interpretation confirmed or set aside accordingly. It seems to me that the judicial deference normally due to the particular competence and judgment of a specialized administrative tribunal is completely unjustified here: the interpretation of the *Canada Post Corporation Act*, with respect more directly to two of its provisions but with incidental effects on others, is not a question within the Board's field of expertise. One can certainly not infer from the manner in which the rule is expressed that the intention of Parliament was to leave to the Board the task of giving the prescription its proper content.

2. Because of the doubt I expressed as to the possibility of classifying as properly jurisdictional the question that the Board had to determine, I feel I ought to strengthen my position by adding the following comment. In my view, the construction given by the Board to the two provisions of the *Canada Post Corporation Act* which stood in the way of its conclusion was not only wrong as the thorough analysis presented by Mr. Justice Hugessen clearly shows; it was, I say it with respect, patently unreasonable. By adding qualifications to the definition of "mail contractor" as it is found in section 2 of this Act and giving to it the sole and strict meaning of independent mail contractor, the Board makes the operative part of

blement des conséquences directes quant à la compétence en ce sens qu'elle peut empêcher le Conseil d'adopter une qualification qui aurait assujéti les individus dont il s'agit à ses ordonnances, la question est certainement une question qui se rapporte à la compétence, mais il en est de même de toute règle établie en vertu d'une loi qui permet de déterminer la qualification de rapports contractuels particuliers.

Toutefois, je dois dire en l'espèce que même si je ne pense pas que la question dont a été saisi le Conseil était une question vraiment juridictionnelle au sens qu'ont donné à l'expression le juge Beetz et la Cour suprême, je ne suis pas porté à rejeter le point de vue de mon collègue selon lequel l'interprétation par le Conseil du paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* devrait être examinée sur la base de «l'exactitude ou de l'erreur», et la décision rendue, puisqu'elle reposait complètement sur cette interprétation, confirmée ou annulée en conséquence. À mon avis, la déférence judiciaire habituellement due à la compétence et au jugement particuliers d'un tribunal administratif spécialisé est complètement injustifiée en l'espèce: l'interprétation de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, relative plus directement à deux de ses dispositions mais donnant lieu à des effets accessoires sur d'autres, n'est pas une question qui relève du champ de compétence du Conseil. On ne peut certainement pas déduire de la manière dont la règle est exprimée que l'intention du législateur était de laisser au Conseil le soin de donner à la prescription sa juste teneur.

2. Étant donné le doute que j'ai exprimé quant à la possibilité de qualifier de vraiment juridictionnelle la question que le Conseil devait trancher, j'estime que je devrais renforcer ma position en ajoutant le commentaire suivant. À mon avis, l'interprétation par le Conseil des deux dispositions de la *Loi sur la Société canadienne des postes* qui s'opposaient à sa conclusion était non seulement erronée, comme le montre l'analyse approfondie présentée par le juge Hugessen, mais elle était aussi, je le dis avec déférence, manifestement déraisonnable. En ajoutant des qualifications à la définition de «entrepreneur postal» figurant à l'article 2 de la Loi et en lui attribuant le sens unique et strict d'entrepreneur postal indépendant, le Conseil

subsection 13(6) read: an independent mail contractor is deemed not to be a dependent contractor or an employee. I do not think anyone can reasonably suggest that Parliament could have enacted, as a text of law, such a proposition which is more than a mere useless redundancy. To state that a red wall is deemed to be a red wall is a redundancy which may be defensible, but to state that a red wall is deemed not to be a yellow wall or a blue wall would be inexcusable as being nonsense.

3. Finally, I would not dispose of the application before the Court exactly as suggested by my colleague. Setting aside the decision does not appear to me sufficient. The very question which the decision meant to answer, i.e. whether the rural route mail couriers are employees of the Canada Post Corporation for the purpose of Part V of the *Canada Labour Code*, is still before the Board and required to be dealt with by the Board. Even if the directives contained in the judgment of this Court leave no choice as to that determination, I think it belongs to the Board to make it.

\* \* \*

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

HUGESSEN J.: This section 28 application attacks a decision of the Canada Labour Relations Board by which the Board found

... that section 13(6) of the Canada Post Corporation Act does not apply to couriers

and

... that the couriers are employees within the meaning of section 107 of the Canada Labour Code.

The subjects of the decision are rural route mail couriers. These are the persons who can be seen almost daily in most inhabited rural areas of the country. They drive their own cars along a designated mail route and deliver and pick up mail from private roadside mailboxes.

The greatest difficulty to which this application gives rise is in the threshold question as to whether in deciding as it did the Board was determining the

fait dire à la partie essentielle du paragraphe 13(6): les entrepreneurs postaux indépendants ne sont réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés ou travailleurs. Je ne pense pas qu'on puisse laisser entendre que le législateur aurait pu édicter, comme texte législatif, une telle proposition qui est plus qu'une simple redondance inutile. Dire qu'un mur rouge est réputé être un mur rouge est une redondance qui peut être défendable, mais dire qu'un mur rouge est réputé n'être ni un mur jaune ni un mur bleu serait inexcusable parce qu'il s'agit d'une absurdité.

3. En dernier lieu, je ne statuerais pas sur la demande dont est saisie la Cour exactement comme l'a proposé mon collègue. L'annulation de la décision du Conseil ne me semble pas suffisante. Ce dernier est toujours saisi de la véritable question à laquelle la décision devait répondre, savoir si les facteurs ruraux sont des employés de la Société canadienne des postes pour l'application de la partie V du *Code canadien du travail*, et il doit la trancher. Même si les directives contenues dans le jugement de cette Cour ne laissent aucun choix quant à cette décision, j'estime qu'il appartient au Conseil de la rendre.

\* \* \*

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

LE JUGE HUGESSEN: La demande fondée sur l'article 28 vise la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a conclu

[ ... ] que le paragraphe 13(6) de la Loi sur la Société canadienne des postes ne s'applique pas aux facteurs ruraux

et

[ ... ] que les facteurs ruraux sont des employés au sens de l'article 107 du Code canadien du travail.

Cette décision porte sur les facteurs ruraux, ceux qu'on voit presque quotidiennement dans des régions rurales habitées du pays. Ils conduisent leur propre voiture, suivant un itinéraire postal déterminé pour livrer et ramasser du courrier dans les boîtes aux lettres privées qui se trouvent au bord de la route.

La plus grande difficulté que suscite la présente demande tient à la question préalable de savoir si par cette décision, le Conseil a déterminé les limi-

limits of its own jurisdiction or simply deciding a question which arose in the course of the exercise of its jurisdiction. If the former, the decision is subject to be set aside if it is wrong for it is trite law that a tribunal cannot, by a wrong decision, give itself a jurisdiction it does not have.

If, on the other hand, the question which the Board answered was one within its jurisdiction, it is protected from judicial review both, specifically, by the privative provisions of section 122 of the *Canada Labour Code*<sup>2</sup> and, more generally, by the application of the policy of curial deference to decisions of administrative tribunals. In such cases, the Court may only intervene if the decision is so patently unreasonable as to amount to a fraud upon the law.

Canada Post Corporation was established by a statute passed in April 1981.<sup>3</sup> That statute abolished the former Post Office. If we could not take judicial notice of the fact, the statute itself makes it plain that one of Parliament's concerns was to remove employment in the Post Office from the public service and to transfer jurisdiction to the Canada Labour Relations Board. The latter Board has accordingly, at the request of Canada Post Corporation, undertaken a general review of all the bargaining units in Canada Post.

The working conditions of rural route couriers had never been the subject of collective bargaining within the framework of the *Public Service Staff Relations Act*.<sup>4</sup> The Post Office always treated them as independent contractors. Canada Post Corporation has continued to do so. The Board, by its decision, has indicated that it considers the couriers to be employees and intends to include them within one or more of the bargaining units which it will in due course determine as being appropriate for Canada Post Corporation. It has not as yet, however, defined such bargaining units or certified any bargaining agent to represent the

<sup>2</sup> R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43).

<sup>3</sup> S.C. 1980-81-82-83, c. 54.

<sup>4</sup> R.S.C. 1970, c. P-35.

tes de sa propre compétence, ou s'il n'a fait que trancher une question qui s'est présentée dans le cadre de sa compétence. Dans le premier cas, la décision est susceptible d'annulation si elle est entachée d'erreur car il est constant qu'un tribunal ne saurait, par une décision erronée, s'attribuer une compétence qu'il n'a pas.

Si, d'autre part, la question sur laquelle le Conseil s'est prononcé relève de sa compétence, il est protégé du contrôle judiciaire expressément par les dispositions privatives de l'article 122 du *Code canadien du travail*<sup>2</sup> tout comme par l'application, de façon générale, de la règle de la déférence judiciaire à l'égard des décisions des tribunaux administratifs. Dans ce cas, la Cour ne peut intervenir que si la décision est si manifestement déraisonnable qu'elle constitue une application dolosive de la loi.

La Société canadienne des postes a été créée par une loi adoptée en avril 1981<sup>3</sup>, qui a aboli du même coup l'ancien ministère des Postes. Quoique la Cour ne puisse tenir la chose pour fait notoire, il ressort clairement de la loi elle-même qu'en l'adoptant le législateur visait notamment à soustraire les employés des Postes à la compétence de la Fonction publique pour qu'ils relèvent désormais du Conseil canadien des relations du travail. Ce dernier a donc, à la demande de la Société canadienne des postes, procédé à un examen général de toutes les unités de négociation dans les Postes Canada.

Les conditions de travail des facteurs ruraux n'avaient jamais fait l'objet d'une négociation collective dans le cadre de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*<sup>4</sup>. Le ministère des Postes les avait toujours considérés comme des entrepreneurs indépendants. La Société canadienne des postes a continué de le faire. Par sa décision, le Conseil a fait savoir qu'il considérait les facteurs ruraux comme des employés et qu'il avait l'intention de les inclure dans une ou plusieurs des unités de négociation selon qu'il le jugerait indiqué pour la Société canadienne des postes. Toutefois, il n'a pas encore défini quelles étaient ces unités de négociation ni accrédité un agent

<sup>2</sup> S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43).

<sup>3</sup> S.C. 1980-81-82-83, chap. 54.

<sup>4</sup> S.R.C. 1970, chap. P-35.

couriers.

In ordinary circumstances, the determination by the Board that a group of persons are employees within the meaning of the *Canada Labour Code* is a matter squarely within the Board's jurisdiction to decide. It is a question specifically remitted to the Board by the terms of its governing statute (see, in particular, subparagraph 118(p)(i)).<sup>5</sup> Accordingly the Board may err, in law or in fact, without attracting judicial scrutiny. What makes the case of the rural mail couriers different from the normal is that Parliament appears to have specifically dealt with them in the *Canada Post Corporation Act*.

The relevant provision is subsection 13(6):

13. ...

(6) Notwithstanding any provision therein, for the purposes of the application of Part V of the *Canada Labour Code* to the Corporation and to officers and employees of the Corporation, a mail contractor is deemed not to be a dependent contractor or an employee within the meaning of those terms in subsection 107(1) of that Act.

The following provisions from the definition section, section 2, are also relevant:

2. ...

«mail contractor» means a person who has entered into a contract with the Corporation for the transmission of mail, which contract has not expired or been terminated;

«transmit» means to send or convey from one place to another place by any physical, electronic, optical or other means;

Aware, as I must be, of the injunction not to be too alert to brand as jurisdictional that which is doubtfully so,<sup>6</sup> I am nonetheless of the view that Parliament's intention in enacting subsection 13(6) was to define and limit the jurisdiction of the

<sup>5</sup> It is this fact which makes the Board's decision a "decision" within the meaning of section 28 and distinguishes this case from *Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.), and *Public Service Alliance of Canada v. Canada Labour Relations Board*, A-872-85, Hugessen J., judgment dated 6/3/86, F.C.A., not reported. We have here more than a simple assertion of an intention to exercise jurisdiction; by deciding that couriers are employees, the Board has purported to actually exercise its jurisdiction.

<sup>6</sup> See *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, per Dickson J. [as he then was], at p. 233.

négociateur pour représenter les intéressés.

Normalement, le Conseil a toute compétence pour déterminer qu'un groupe de personnes sont des employés au sens du *Code canadien du travail*. Il s'agit là d'un pouvoir qu'il tient expressément de sa loi organique (voir en particulier le sous-alinéa 118p)(i))<sup>5</sup>. En conséquence, le Conseil peut commettre en la matière une erreur de droit ou de fait sans s'exposer au contrôle judiciaire. Ce qui distingue le cas des facteurs ruraux de la normale est que le législateur semble les avoir expressément prévus dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

La disposition applicable est le paragraphe 13(6):

13. ...

(6) Pour l'application de la partie V du *Code canadien du travail* à la Société ainsi qu'à ses dirigeants et employés, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés ou travailleurs au sens du paragraphe 107(1) du code.

Les dispositions suivantes des définitions de l'article 2 sont également pertinentes:

2. ...

«entrepreneur postal» Toute personne partie à un contrat d'entreprise avec la Société pour la transmission des renvois.

«transmission» Acheminement par tout moyen de transport, ainsi que par les moyens électroniques ou optiques.

Conscient, ainsi que je dois l'être, de la règle qui est d'éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence lorsqu'il existe un doute à cet égard<sup>6</sup>, j'estime néanmoins que, par le paragraphe 13(6), le législateur visait à définir et à

<sup>5</sup> C'est ce fait qui fait de la décision du Conseil une «décision» au sens de l'article 28 et qui distingue l'espèce présente des affaires *Paul L'Anglais Inc. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.), et *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil canadien des relations du travail*, A-872-85, juge Hugessen, jugement en date du 6-3-86, C.A.F., non publié. Il y a en l'espèce plus qu'une simple prétention de compétence; en décidant que les facteurs ruraux sont des employés, le Conseil entendait exercer effectivement sa compétence.

<sup>6</sup> Voir *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, le juge Dickson [tel était alors son titre], à la p. 233.

Board. It is, in other words, a provision which the Board must interpret correctly if it is to escape judicial review. My reasons for coming to this conclusion are several.

In the first place, the subsection speaks to the "application" of Part V of the *Canada Labour Code*. This is the very core of the Board's jurisdiction. For the purposes of such application, that is in the definition of the Board's jurisdiction, mail contractors shall be deemed not to be employees. This gives the subsection the colour of a text [TRANSLATION] "intended to circumscribe the authority" of the Board.<sup>7</sup> Indeed the Board itself seems to share this view: in its decision, it describes subsection 13(6) as "an express derogation of the general application of Part V of the *Canada Labour Code*". But what is such a derogation other than a limitation on the jurisdiction or power of the body charged with such application?

It is also, I think, of some significance that subsection 13(6) is a "deeming" provision and is expressed as a negative. In *R. v. Verrette*, [1978] 2 S.C.R. 838, at page 845, Beetz J. analysed the function of a deeming provision as follows:

A deeming provision is a statutory fiction; as a rule it implicitly admits that a thing is not what it is deemed to be but decrees that for some particular purpose it shall be taken as if it were that thing although it is not or there is doubt as to whether it is. A deeming provision artificially imports into a word or an expression an additional meaning which they would not otherwise convey beside the normal meaning which they retain where they are used; it plays a function of enlargement analogous to the word "includes" in certain definitions; however, "includes" would be logically inappropriate and would sound unreal because of the fictional aspect of the provision.

In the present case, because the deeming provision is negative in form, the statute implicitly admits that mail contractors may be employees for the purposes of Part V of the *Canada Labour Code*

<sup>7</sup> Per Pigeon J. in *Komo Construction Inc. et al. v. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] S.C.R. 172, at p. 175. This passage was quoted with approval by Beetz J. for the Court in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412, at p. 420.

limiter la compétence du Conseil. Autrement dit, c'est là une disposition que le Conseil doit interpréter de façon appropriée s'il veut se soustraire au contrôle judiciaire. Ma conclusion est fondée sur plusieurs motifs.

En premier lieu, le paragraphe parle de l'«application» de la partie V du *Code canadien du travail*, qui est la source même de la compétence du Conseil. Aux fins d'une telle application, c'est-à-dire dans la définition de la compétence du Conseil, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être pas des employés, ce qui fait de ce paragraphe un texte destiné à circonscrire le champ d'activité du Conseil<sup>7</sup>. En fait, le Conseil lui-même semble partager ce point de vue: selon sa décision, il voit dans le paragraphe 13(6) «une dérogation expresse à l'application générale de la partie V du *Code canadien du travail*». Mais pareille dérogation peut-elle être autre chose qu'une limitation de la compétence ou du pouvoir de l'organisme chargé de cette application?

Il y a lieu de noter, car le fait est à mon avis significatif, que le paragraphe 13(6) est une disposition «déterminative» et qu'il est exprimé sous forme négative. Dans l'arrêt *R. c. Verrette*, [1978] 2 R.C.S. 838, à la page 845, le juge Beetz a analysé le rôle des dispositions déterminatives en ces termes:

Une disposition déterminative est une fiction légale; elle reconnaît implicitement qu'une chose n'est pas ce qu'elle est censée être, mais décrète qu'à des fins particulières, elle sera considérée comme étant ce qu'elle n'est pas ou ne semble pas être. Par cet artifice, une disposition déterminative donne à un mot ou à une expression un sens autre que celui qu'on leur reconnaît habituellement et qu'il conserve là où l'on utilise; elle étend la portée de ce mot ou de cette expression comme le mot «comprend» dans certaines définitions; cependant, en toute logique, le verbe «comprend» n'est pas adéquat et sonne faux parce que la disposition crée une fiction.

La forme négative de la disposition déterminative signifie qu'en l'espèce la Loi admet implicitement que les entrepreneurs postaux peuvent être des employés pour l'application de la partie V du *Code*

<sup>7</sup> Le juge Pigeon, dans *Komo Construction Inc. et al. c. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] R.C.S. 172, à la p. 175. Le juge Beetz, qui rendait l'arrêt de la Cour, a cité avec approbation ce passage dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412, à la p. 420.

but says that they shall not be treated as such for those purposes.

While the Board has the undoubted power and jurisdiction to declare who is or is not an employee, that power is circumscribed here. Parliament, by deeming a certain class of persons not to be employees for the purposes of Part V of the Code<sup>8</sup> even though, in fact, they may actually be so, has restricted the Board's jurisdiction to declare them to be employees. Thus any declaration by the Board that mail contractors were employees would be ineffective against Parliament's provision deeming them not to be. In this respect, the Board's decision that couriers are not mail contractors and are therefore employees for the purposes of the Code would be analogous to a decision that postal employees under the former *Post Office Act*<sup>9</sup> were not employees of Her Majesty and were therefore subject to the Board's jurisdiction notwithstanding subsection 109(4) [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1]; in each case Parliament has defined the limits of the Board's jurisdiction and the Board has no power to change that definition. Subsection 13(6) is thus truly jurisdictional in nature rather than a mere direction to the Board that it is to exercise its powers in a certain way.

I find further support for this view in the fact that subsection 13(6) is integrated into the *Canada Post Corporation Act*. While the subsection itself clearly speaks to the matter of labour relations and thus may be said to deal with a question within the Board's field of expertise, it relies for its effectiveness upon the definition of "mail contractor" in section 2. Indeed the Board's decision is based entirely upon its interpretation of that definition, an interpretation which in its turn relies on the Board's view of the proper meaning to be given to other parts of the Act. This is a long way from the

<sup>8</sup> The English version specifies that this is "notwithstanding" any of the other provisions of Part V: this clearly includes those provisions which attribute jurisdiction to the Board and protect it from review.

<sup>9</sup> R.S.C. 1970, c. P-14.

*canadien du travail*, mais dispose qu'ils ne doivent pas être considérés comme tels à cet effet.

<sup>a</sup> Le Conseil est indubitablement habilité à déclarer qui est ou n'est pas un employé, mais ce pouvoir est circonscrit en l'espèce. Le législateur, en déterminant que des personnes d'une certaine catégorie ne sont pas des employés soumis à l'application de la partie V du Code<sup>8</sup> même si elles peuvent l'être dans les faits, a restreint le pouvoir du Conseil de les déclarer employés. Ainsi, toute déclaration du Conseil selon laquelle les entrepreneurs postaux étaient des employés serait sans effet vu la disposition contraire du législateur. À cet égard, le fait pour le Conseil de décider que les facteurs ruraux ne sont pas des entrepreneurs postaux et sont par conséquent des employés pour l'application du Code équivaudrait à décider que les employés postaux soumis à l'ancienne *Loi sur les postes*<sup>9</sup> n'étaient pas des employés de Sa Majesté et relevaient donc de la compétence du Conseil malgré le paragraphe 109(4) [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1]; dans l'un et l'autre cas, le législateur a défini les limites de la compétence du Conseil et ce dernier ne peut changer cette définition. Le paragraphe 13(6) est donc vraiment une disposition de compétence et non pas une simple directive, savoir que le Conseil doit exercer ses pouvoirs d'une certaine façon.

<sup>g</sup> Cette conclusion est encore renforcée à mon avis par le fait que le paragraphe 13(6) est intégré dans la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Bien que ce paragraphe porte sur les relations de travail donc sur une matière qui relève de la compétence du Conseil, son application est tributaire de la définition de l'expression «entrepreneur postal» figurant à l'article 2. En fait, la décision du Conseil repose entièrement sur son interprétation de cette définition, interprétation, qui à son tour, s'appuie sur ce qui, de l'avis du Conseil, est une bonne interprétation d'autres parties de la Loi.

<sup>8</sup> La version anglaise précise que c'est «notwithstanding» (nonobstant) l'une quelconque des autres dispositions de la partie V: cela s'entend clairement de ces dispositions qui attribuent compétence au Conseil et qui le protègent contre tout contrôle.

<sup>9</sup> S.R.C. 1970, chap. P-14.

Board's "home territory".<sup>10</sup> In fact, the only other place in the statute where the expression "mail contractor" appears is section 38. That provision deals with the civil liability of the Corporation for loss or delay in the handling of the mail: a mail contractor enjoys the same immunity as the Crown and the Corporation from claims made by the public but continues liable to the Corporation itself for the performance of his obligations. The Board's finding that rural route couriers are not mail contractors therefore has implications which go far beyond the field of labour relations. It is difficult to believe that Parliament intended to vest the Board with the power to make unreviewable decisions on such a matter.

Finally, there is the general context of the *Canada Post Corporation Act* itself. I have already indicated that one of the purposes of that Act was to remove Post Office employees from the jurisdiction of the *Public Service Employment Act* and to transfer them to the *Canada Labour Code*. This purpose emerges clearly from a reading of section 13 and sections 67 through 71. To put the matter in another way, one of the purposes of the Act is to enlarge the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board by extending it to persons who were formerly excluded from that jurisdiction by section 109 of the *Canada Labour Code*. That being so, it is difficult to say that subsection 13(6), which serves to restrict the Board's activities in a part of the new field which the remainder of the statute grants to it, is not itself jurisdictional in nature.

From what precedes, it follows that I am of the view that the proper test against which the Board's decision must be judged is correctness:

Once a question is classified as one of jurisdiction, and has been the subject of a decision by an administrative tribunal, the superior court exercising the superintending and reforming power over that tribunal cannot, without itself refusing to exercise its own jurisdiction, refrain from ruling on the correct-

<sup>10</sup> Compare, for example, *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications, Re* (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (Ont. Div. Ct.).

Voilà qui déborde nettement de sa «compétence»<sup>10</sup>. En fait, le seul autre passage où figure l'expression «entrepreneurs postaux» est l'article 38. Cette disposition traite de la responsabilité civile de la Société pour les pertes ou les retards dans le traitement des envois: un entrepreneur postal jouit de la même immunité que la Couronne et la Société à l'égard des réclamations du public, mais il continue d'être responsable envers la Société elle-même dans l'exécution de son contrat d'entreprise. La conclusion du Conseil selon laquelle les facteurs ruraux ne sont pas des entrepreneurs postaux a donc des répercussions qui dépassent de beaucoup le simple domaine des relations de travail. Il est difficile de croire que le législateur a voulu investir le Conseil du pouvoir de rendre en la matière des décisions exemptes de contrôle.

En dernier lieu, il faut considérer le contexte général de la *Loi sur la Société canadienne des postes* lui-même. J'ai déjà dit que cette Loi visait notamment à soustraire les employés des Postes au régime de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et à les placer sous l'empire du *Code canadien du travail*. Cette fin ressort clairement de la lecture de l'article 13 et des articles 67 à 71. Autrement dit, la Loi vise entre autres à étendre la compétence du Conseil canadien des relations du travail aux personnes qui n'y étaient pas assujetties en vertu de l'article 109 du *Code canadien du travail*. Aussi est-il difficile de dire que le paragraphe 13(6), qui sert à restreindre les activités du Conseil dans une partie du nouveau domaine que le reste de la Loi lui assigne, ne constitue pas lui-même une disposition de compétence.

En conséquence, je conclus que le critère à appliquer pour juger la décision du Conseil est l'exactitude:

Or une fois qu'une question est qualifiée de question de compétence et a fait l'objet d'une décision par un tribunal administratif, la cour supérieure chargée d'exercer le pouvoir de contrôle et de surveillance sur ce tribunal ne peut, sans refuser elle-même d'exercer sa propre compétence, s'abstenir de

<sup>10</sup> Cf., *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications, Re* (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (C. div. Ont.).

ness of that decision, or rule on it by means of an approximate criterion.

(*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, *supra*, at page 441.)

For my part, I confess that I have little difficulty in concluding that the Board was wrong in deciding that couriers were not mail contractors within the meaning of the *Canada Post Corporation Act*.

It will be recalled that a mail contractor is defined in the statute as one having a

2. ...

... contract ... for the transmission of mail ...

“Transmit” is defined as meaning

2. ...

... to send or convey from one place to another place by any ... means.

The Board purported to find ambiguity in these statutory provisions such as to require it to embark on an exercise of interpretation. The ambiguity escapes me. The couriers convey mail from place to place. They do so under contract. Therefore they are mail contractors. It is difficult to imagine how Parliament might have expressed itself in clearer terms.

Be that as it may, the Board thought it proper to examine a number of other places in the statute where “transmit” and its derivatives are employed. It concluded:

... that the word “transmit” is discreet (*sic*) and distinguishable from “collecting” and “delivering”.

Conceding that couriers collect and deliver mail, the Board went on to find that their functions

... do not extend to the transmission of mail as that phrase is used within the scope of the CPC Act.

Since it is clear from the description of the couriers' functions that they do, in fact, convey mail in the course of their rounds, the Board's position seems to be that such conveyance is excluded from the definition of “transmit” because it is included in the functions of collection and delivery:

We are satisfied that the principal function of couriers is the collection and delivery of mail, whereas mail contractors are

statuer sur l'exactitude de cette décision ou statuer sur elle au moyen d'un critère approximatif.

(*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, susmentionné, à la page 441).

a

Pour ma part, je conclus sans peine, je l'admets, que le Conseil a eu tort de décider que les facteurs ruraux n'étaient pas des entrepreneurs postaux au sens de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

b

Il convient de se rappeler qu'aux termes de la loi, est entrepreneur postal la personne qui est partie à

c

2. ...

... un contrat d'entreprise ... pour la transmission des envois.

«Transmission», de son côté, a pour définition:

2. ...

d

... Acheminement par tout moyen de transport ...

e

Le Conseil aurait trouvé dans ces dispositions législatives une ambiguïté telle qu'il a dû les interpréter. L'ambiguïté m'échappe. Les facteurs ruraux acheminent les envois d'un endroit à l'autre. Ils le font en vertu d'un contrat. Ils sont donc des entrepreneurs postaux. Il est difficile d'imaginer comment le législateur aurait pu s'exprimer en termes plus clairs.

f

Quoi qu'il en soit, le Conseil a jugé approprié d'examiner d'autres dispositions de la loi où figurent le mot «transmission» et ses dérivés. Il a conclu:

g

... que le mot «transmission» est différent et distinct du «relevage» et de la «distribution».

h

Reconnaissant que les facteurs ruraux ramassent et livrent le courrier, le Conseil a conclu en outre que leurs fonctions

i

... ne s'étendent pas jusqu'à la transmission de courrier dans le sens où cela est entendu dans la loi.

j

Puisqu'il ressort de la description des fonctions des facteurs ruraux qu'ils acheminent, en fait, le courrier au cours de leurs tournées, il semble qu'aux yeux du Conseil cet acheminement est exclu de la définition de «transmission» parce qu'il est inclus dans les fonctions de relevage et de livraison:

k

Nous sommes convaincus que la fonction principale des facteurs ruraux consiste à relever et à livrer les envois, tandis que

another group of persons under contract involved in the conveyance and trucking of mail between cities.

In my opinion, the Board has misinterpreted the provisions of the *Canada Post Corporation Act*.

In the first place, the statute gives no warrant for the view that "transmission" of mail is a discrete function, limited to the conveyance and trucking of mail between cities and excluding any action of conveying which is incidental to the collection and delivery of mail. On the contrary, the Act, in a number of places, employs "transmit" as including the whole of the process of sending matter by mail inclusive of both the act of posting and that of delivery. This is consistent with the very comprehensive definition which the statute gives to the word "transmit". By way of example, it is difficult to read paragraph 17(1)(g), which allows for regulations for the free transmission of materials for the blind or those related solely to the affairs of the Corporation, as envisaging only the conveyance and trucking of mail between cities. It is likewise for subsection 34(6), which provides for regulations governing the transmission of mail free of postage for the Governor General and members of Parliament, and, more specifically, subsection 34(3), which allows a member to "transmit by post free of postage to his constituents".

It is also instructive to look at sections 14 and 15, dealing with the exclusive privilege of the Corporation in "collecting, transmitting and delivering letters". Subsection 14(2) and paragraphs 15(1)(e), (g) and (i) all contain uses of the word "transmit" or of its derivatives which are quite inconsistent with the construction put upon it by the Board.

Other parts of section 2, the definition section, also produce anomalous results if the Board's view of the interpretation of "transmit" is correct. Again by way of example, one may look at the definitions of "mail conveyance" and "post office":

2. ...

"mail conveyance" means any physical, electronic, optical or other means used to transmit mail;

les entrepreneurs postaux sont un autre groupe de personnes contractuelles qui s'occupent du transport, par camion ou autre, des envois entre les villes.

J'estime que le Conseil a mal interprété les dispositions de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

En premier lieu, rien dans la Loi ne permet de conclure que la «transmission» des envois est une fonction distincte, limitée à l'acheminement et au transport par camion des envois entre les villes et excluant tout acte d'acheminement qui est accessoire au relevage et à la livraison du courrier. Au contraire, le mot «transmission» s'entend, dans certaines dispositions, de l'ensemble du processus d'envoi d'articles par la poste, de la mise à la poste à la livraison, ce qui correspond à la définition compréhensive que la Loi lui donne. À titre d'exemple, on ne saurait guère interpréter l'alinéa 17(1)g), qui autorise la transmission en franchise des articles à l'usage des aveugles ou de ceux qui se rattachent exclusivement aux activités de la Société, comme prévoyant seulement l'acheminement et le transport par camion des envois entre les villes. Il en est de même du paragraphe 34(6), qui prévoit l'adoption de règlements régissant la transmission des envois en franchise pour le gouverneur général et les sénateurs et députés et, plus particulièrement, du paragraphe 34(3), qui autorise les députés à «transmettre en franchise à leurs électeurs».

Il convient également d'examiner les articles 14 et 15 qui prévoient le privilège exclusif de la Société dans le «relevage et la transmission des lettres et leur distribution». Le paragraphe 14(2) et les sous-alinéas 15(1)e), g) et i) emploient tous le mot «transmission» ou ses dérivés dans un sens tout à fait incompatible avec l'interprétation que le Conseil en a donné.

D'autres parties de l'article 2, l'article portant définition, donneraient également lieu à des anomalies si l'on souscrivait à l'interprétation que donne le Conseil du mot «transmission». Toujours à titre d'exemple, on peut considérer la définition de «mail conveyance» et de «bureaux de poste»:

2. ...

«bureaux 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.

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

Thus, in the English version of the Act, “post office” includes a mail conveyance. The latter term is defined in English but not in French. The reason for this becomes clear enough on reading the French definition of “*bureaux de poste*”, which, unlike the English version, includes “*matériel*” authorized by the Corporation for “*le relevage*”, which, in its turn, is defined in French but not in English. Now if, as the Board thought, transmission of mail excludes collection, a vehicle used for the collection of mail is not a mail conveyance and therefore not included within the definition of “post office” in the English version. The same vehicle would, of course, be included in the French language definition of “*bureaux de poste*”. It is only by giving to “transmit” the full meaning which the plain words of the definition section call for that this curious paradox can be avoided.

I would add that, to the extent that it were proper to view collection and delivery as being distinct from transmission, the statute appears to treat delivery, at least, as being not a process but rather an action which takes place in a single moment in time:

2. . . .

(2) For the purposes of this Act,

(a) leaving mail at the place of residence or business of the addressee thereof,

(b) depositing mail in a post office lock box or rural mail box or any other receptacle or device provided for the receipt of mail of the addressee, or

(c) leaving mail with the addressee or his servant or agent or with any other person who may reasonably be considered to be authorized to receive mail by the addressee thereof,

according to the usual manner of delivering mail to that addressee, is deemed to be delivery to the addressee.

Conveyance up to the moment of delivery would seem, therefore, not to be part of delivery itself.

Quite apart from the alleged ambiguity of the definition of “transmit”, the Board found another

“*mail conveyance*” means any physical, electronic, optical or other means used to transmit mail;

<sup>a</sup> Ainsi donc, dans la version anglaise de la Loi, «*post office*» comprend l'expression «*mail conveyance*». Cette expression est définie dans la version anglaise et non dans la version française. Cela se comprend quand on considère la définition française de «*bureaux de poste*» qui, à la différence de la version anglaise, comprend le «*matériel*» autorisé par la Société pour le «*relevage*» lequel, à son tour, est défini dans la version française et non dans la version anglaise. Or si, comme l'a estimé le Conseil, la transmission des envois exclut le relevage, un véhicule utilisé pour le relevage des envois ne constitue pas un «*mail conveyance*» et n'est donc pas inclus dans la définition de «*post office*» de la version anglaise. Le même véhicule serait, bien entendu, inclus dans la définition française de «*bureaux de poste*». C'est seulement en considérant le mot «*transmission*» dans la plénitude que lui donne le libellé sans équivoque de la définition qu'on peut éviter ce curieux paradoxe.

J'aimerais ajouter que, si l'on devait considérer le relevage et la distribution comme étant distincts de la transmission, la Loi ne semble pas voir dans la livraison au moins un élément du processus, mais plutôt un acte instantané:

2. . . .

(2) Pour l'application de la présente loi, le destinataire d'un envoi est censé en avoir reçu livraison si s'est effectuée, selon les modalités de distribution habituellement appliquées à son égard, l'une des opérations suivantes:

a) remise de l'envoi à son lieu de résidence ou de travail ou à son établissement;

b) remise de l'envoi dans sa boîte postale, dans sa boîte aux lettres rurale ou en tout autre endroit affecté au même usage;

c) remise de l'envoi entre ses mains ou entre celles d'une personne apparemment autorisée par lui à en recevoir livraison, notamment un domestique ou un mandataire.

L'acheminement ne comprendrait donc pas la livraison elle-même.

À part l'ambiguïté qu'il aurait trouvée dans la définition de «*transmission*», le Conseil s'est fondé

reason for holding that couriers are not mail contractors. In the French language version of the definition of the latter term, reference is made to "un contrat d'entreprise", which the Board correctly interpreted as being the equivalent of the English "contract for services". Having found that mail couriers were, in fact, dependent contractors and employees, the Board had no difficulty in holding that they did not perform contracts for services and therefore could not be mail contractors. Two comments seem to me to be adequate to deal with this point.

First, the reasoning of the Board is circuitous. Second, the whole of subsection 13(6) becomes useless surplusage if its only purpose is to declare not to be dependent contractors or employees persons who could never be so in any event. It is, in my view, evident that Parliament was looking to the form of the contract when it used the expression "contrat d'entreprise" in the definition of "entrepreneur postal". Persons holding such contracts for the transmission of mail are not to be dependent contractors or employees even though their contracts may place them in a position of dependence such that they are, in law, assimilated to persons having contracts of service.

One final matter calls for comment. The Board had before it an extract from the proceedings of the Parliamentary Committee which studied the *Canada Post Corporation Act* prior to it becoming law. The Minister responsible for the bill is reported as explaining the purpose of subsection 13(6) in the following terms:

There are a number of reasons. One of the big ones obviously is that the override of the Canada Labour Code must continue in this proposed Canada Post Corporation Act, because without this override we believe the tendering system that exists presently would be destroyed. The present land mail service contracts that we have are valued at about \$90 million. If we were to carry this to the extreme—and I do not want to exaggerate the figure—the possibility of increased expenditures could be doubled or even tripled.

Thirdly (*sic*), the rural mail contractors represent almost 69 per cent of all land mail service contracts. Approximately 60 per cent of these work fewer than four hours per day, therefore, if we were to have these people pressing for unions the next step would be for the union to press for equalization of work and

sur un autre motif pour décider que les facteurs ruraux n'étaient pas des entrepreneurs postaux. La définition française de cette dernière expression fait état d'«un contrat d'entreprise» que le Conseil a eu raison d'interpréter comme étant l'équivalent de «contract for services». Ayant conclu que les facteurs ruraux étaient, en fait, des entrepreneurs et des employés dépendants, le Conseil pouvait sans difficulté décider qu'ils n'étaient pas liés par des contrats d'entreprise et ne sauraient donc être des entrepreneurs postaux. Deux remarques, il me semble, suffisent pour régler cette question.

Premièrement, le raisonnement du Conseil est artificiel. Deuxièmement, l'ensemble du paragraphe 13(6) devient redondant s'il vise uniquement à déclarer que ne sont pas des entrepreneurs ou employés dépendants des personnes qui ne pourraient l'être en tout cas. J'estime évident que le législateur avait à l'esprit la forme du contrat lorsqu'il a employé l'expression «contrat d'entreprise» dans la définition «d'entrepreneur postal». Les personnes qui sont parties à des contrats de ce genre pour la transmission des envois ne doivent pas être des entrepreneurs ou des employés dépendants même si leur contrat peut les mettre dans une position de dépendance telle qu'elles sont, en droit, assimilées à des personnes ayant un contrat de travail.

Il reste une dernière question à examiner. Le Conseil avait à sa disposition un extrait des délibérations du comité parlementaire qui a examiné le projet de la *Loi sur la Société canadienne des postes* avant son adoption. Selon cet extrait le ministre chargé du projet de loi a expliqué le but du paragraphe 13(6) en ces termes:

Il y a plusieurs raisons: l'une des plus importantes est évidemment que cette Loi proposée sur la Société Canadienne des Postes doit avoir préséance sur le code canadien du travail, car si cette Loi ne l'emportait pas sur le code canadien du travail, nous croyons que le système d'appel de soumissions qui existe à l'heure actuelle serait détruit. Le système actuel de contrats de services pour le transport du courrier terrestre que nous avons à l'heure actuelle représente à peu près 90 millions de dollars. Si nous devions pousser cette affaire jusqu'au bout, je ne voudrais pas exagérer le chiffre, mais l'accroissement des dépenses qui pourrait résulter de cet amendement pourrait être le double ou le triple du montant actuel.

En troisième lieu, les entrepreneurs transportant le courrier rural font à peu près 69 p. 100 de tout ce travail contractuel, et 60 p. 100 de ces entrepreneurs travaillent moins de quatre heures par jour et, par conséquent, si l'on veut qu'ils se syndiquent, le syndicat insistera pour qu'ils soient employés à plein

full-time employment with, obviously, the triple effect in terms of escalation of costs. These are just a few of the reasons why I think it would be risky at this time to change this clause. (at pages 41:53 and 41:54).

The Board refused to consider this material, citing *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.<sup>11</sup>

In view of the Board's broad discretionary powers regarding the sources of information it may choose to rely on, I find it impossible to say that the Board erred in not considering this material. I do, however, find its attitude curious in the light of other published decisions in which the Board has relied heavily on just this sort of material as an aid to the interpretation of the *Canada Labour Code*.<sup>12</sup>

For my part, while I do not consider the Minister's statement to be conclusive nor even very weighty, I do think it is of some help as providing a part of the background to the enactment of subsection 13(6). I also find helpful the provisions of the former *Post Office Act* dealing with mail contractors (subsection 2(1), "postal employees", and sections 22 to 35 inclusive). All this material serves to throw light on the situation as it existed prior to the passing of the *Canada Post Corporation Act*. That situation, as is common ground here, was that rural mail couriers were considered to be mail contractors and not postal employees. I have already indicated that I think the provisions of the *Canada Post Corporation Act* are clear and are to the same effect. That statute, far from altering the position of the rural mail couriers, continued it unchanged.

I would allow this section 28 application and set aside the decision of the Board. Since the decision dealt only with rural mail couriers and since they are excluded from the Board's jurisdiction, there is

<sup>11</sup> The Board was also of the view that "the wording discussed during the course of the Committee deliberation was not the wording of 13(6) as ultimately adopted". The Board was wrong: a reading of pp. 41:49 to 41:51 of the proceedings makes it clear that the committee had before it a Government-sponsored amendment to the original draft bill; this amendment was adopted at p. 41:54 and now appears as subsection 13(6).

<sup>12</sup> See, for example, *Re Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172 (C.L.R.B.), at pp. 192-194.

temps, ce qui triplerait les frais. Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles je crois qu'il serait fort risqué pour l'instant de modifier cet article. (aux pages 41:53 et 41:54).

a Le Conseil a refusé de tenir compte de ce document en invoquant *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297<sup>11</sup>.

b Étant donné le large pouvoir discrétionnaire du Conseil concernant les sources d'information qu'il peut choisir de considérer, je ne saurais dire qu'il a commis une erreur en refusant de tenir compte de ce document. Je trouve néanmoins son attitude curieuse vu d'autres décisions publiées où le Conseil s'est libéralement fondé sur ce genre de document pour interpréter le *Code canadien du travail*<sup>12</sup>.

d Pour ma part, bien que je ne considère pas la déclaration du ministre comme étant concluante ni même très importante, j'estime qu'elle est d'une certaine utilité parce qu'elle fournit quelques considérations sous-jacentes à l'adoption du paragraphe 13(6). Je trouve également utiles les dispositions de l'ancienne *Loi sur les postes* relatives aux entrepreneurs postaux (paragraphe 2(1), «employé de la poste» et les articles 22 à 35 inclusivement). Tous ces documents éclairent la situation qui existait avant l'adoption de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Il est constant qu'à l'époque, les facteurs ruraux étaient considérés comme des entrepreneurs postaux et non pas des employés de la poste. J'ai déjà conclu que les dispositions de la *Loi sur la Société canadienne des postes* sont claires et prévoient la même chose. Cette Loi, loin de changer la situation des facteurs ruraux, l'a préservée telle quelle.

h J'accueillerais la demande fondée sur l'article 28 et j'annulerais la décision du Conseil. Puisque cette décision portait uniquement sur les facteurs ruraux et que ceux-ci ne relèvent pas de la compé-

<sup>11</sup> Le Conseil était également d'avis que «... le libellé dont il est question dans les libérations du comité n'est pas celui qui a été adopté. Le Conseil a eu tort: il ressort d'une lecture des p. 41:49 à 41:51 du compte rendu que le Conseil disposait d'un amendement apporté par le gouvernement au projet de loi initial; cet amendement a été adopté à la p. 41:54; il est devenu le paragraphe 13(6) de la Loi.

<sup>12</sup> Voir par exemple *Re Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172 (C.C.R.T.), aux p. 192-194.

nothing to refer back to the Board. The contention of some of the parties to the effect that subsection 13(6) is contrary to the Charter of Rights [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] was not dealt with by the Board and was not argued before us; since, as already stated, the Board does not have jurisdiction to deal with mail contractors, that issue will have to be urged in another forum.

\* \* \*

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

DESJARDINS J. (concurring): Three issues were before the Board:

(1) Whether rural route mail couriers are employees within the meaning of subsection 107(1) of the Code;

(2) If the Board so finds, whether subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act* negates such a finding; and

(3) In the event that the Board finds that subsection 13(6) acts as such a bar, whether it violates the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The first two issues were intertwined for once the Board had assessed the contractual relationship between the rural route mail couriers and Canada Post under subsection 107(1) of the *Canada Labour Code*, it still had to decide whether these couriers were "mail contractors" under section 2 of the *Canada Post Corporation Act* since, under the terms of subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*, a "mail contractor" was "deemed not to be a dependent contractor or an employee within the meaning of those terms in subsection 107(1) of that Act".

In fact, the first two issues were two facets of the same question, i.e. whether rural route mail couriers were employees within the meaning of subsection 107(1) of the *Canada Labour Code*.

tence du Conseil, il n'y a pas lieu de renvoyer l'affaire au Conseil. La prétention de certaines des parties selon laquelle le paragraphe 13(6) va à l'encontre de la Charte des droits [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] n'a pas été considérée par le Conseil ni n'a fait l'objet d'une argumentation devant nous; puisque, ainsi qu'il a été dit déjà, le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur les entrepreneurs postaux, cette question devra être déférée à une autre instance.

\* \* \*

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

LE JUGE DESJARDINS (motifs concourants): Le Conseil avait à trancher trois questions:

1) Les facteurs ruraux sont-ils des employés au sens du paragraphe 107(1) du Code?

2) Si le Conseil en arrive à une conclusion affirmative, le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* prohibe-t-il une telle conclusion?

3) Si le Conseil estime que le paragraphe 13(6) a une telle portée, y a-t-il contravention à la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Les deux premières questions étaient des questions interdépendantes car une fois que le Conseil eut établi les rapports contractuels entre les facteurs ruraux et Postes Canada sous le régime du paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail*, il devait encore examiner la question de savoir si ces facteurs étaient des «entrepreneurs postaux» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* puisque, aux termes du paragraphe 13(6) de la même Loi, les «entrepreneurs postaux» sont «réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés ou travailleurs au sens du paragraphe 107(1) du Code».

En fait, les deux premières questions étaient deux facettes du même point litigieux, savoir si les facteurs ruraux étaient des employés au sens du paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail*.

In the course of examining the first facet of the question, the Board was within its field of expertise and jurisdiction. When it came to deal with the second facet of the question, the Board was required to look outside its constituent legislation so as to give its interpretation to subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*. In doing so, the Board stepped outside of its area of expertise. The matter became jurisdictional (*Blanchard v. Control Data Canada Ltd. et al.*, [1984] 2 S.C.R. 476, at page 491; 55 N.R. 194, at page 212; *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications, Re* (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (Ont. Div. Ct.), at page 595). From then on, the Board could not go wrong since it cannot, by a wrong interpretation of a statute upon which its jurisdiction depends, give itself a jurisdiction it does not have. In such instance, the concept of curial deference has no application. (*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412, at pages 441-442; 14 D.L.R. (4th) 457, at pages 479-480). For the reasons given by Hugessen J., the Board, in my view, went wrong on its interpretation of subsection 13(6) of the *Canada Post Corporation Act*.

I therefore concur with the characterization and reasons for judgment given by Hugessen J.

L'examen que le Conseil a fait de la première facette de la question relevait de son expertise et de sa compétence. En s'attaquant à la deuxième facette de la question, le Conseil a dû déborder du cadre de sa loi organique pour interpréter le paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, ce qui fait qu'il est sorti de son champ d'expertise. La question en est alors devenue une de compétence (*Blanchard c. Control Data Canada Ltée et autre*, [1984] 2 R.C.S. 476, à la page 491; 55 N.R. 194, à la p. 212; *Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 14 and Board of Education of Borough of York and two other applications, Re* (1987), 35 D.L.R. (4th) 588 (C. div. Ont.), à la page 595). Dès lors, le Conseil n'était plus en droit de se tromper puisqu'il ne saurait, par une interprétation erronée d'une loi dont dépend sa compétence, s'attribuer une compétence qu'il n'a pas. Dans ce cas, le concept de déférence judiciaire ne s'applique pas. (*Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412, aux pages 441 et 442; 14 D.L.R. (4th) 457, aux pages 479 et 480). Pour les motifs invoqués par le juge Hugessen, j'estime que le Conseil s'est trompé dans son interprétation du paragraphe 13(6) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

Je souscris à la caractérisation et aux motifs de jugement rendus par le juge Hugessen.