

T-2075-93

The Canadian Daily Newspaper Association, Metroland Printing, Publishing & Distribution Ltd., Netmar Inc., and Les Messageries Publi-Maison Ltée (Applicants)

v.

Canada Post Corporation (Respondent)

INDEXED AS: CANADIAN DAILY NEWSPAPER ASSN. v. CANADA POST CORP. (T.D.)

Trial Division, Cullen J.—Toronto, May 16; Ottawa, June 19, 1995.

Postal services — Distribution of unaddressed advertising materials to locked apartment mailboxes by Canada Post not ultra vires Act and Regulations — Within Canada Post's mandate as no statutory requirement mail item bear specific address — Exclusive access to mailboxes not access for letters only — Parliament did not intend to prohibit Canada Post from delivering items other than letters.

Competition — Canada Post, members of Daily Newspaper Association both in business of delivering junk mail to apartment buildings — Canada Post enjoying advantage in having statutory control over apartment mailbox keys — Whether unlawful monopoly — Canada Post having statutory monopoly over delivery of "letters" — What are "letters" — No evidence Canada Post having unlawfully extended monopoly — No evidence refusal to turn over keys to competitors motivated by anti-competitive purposes.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Although quasi-commercial in character, Canada Post within Court's jurisdiction as part of Government decision-making machinery subject to review — Jurisdiction in Court to review as decision to provide access to locked apartment mailboxes exercise of authority deriving from regulation, not merely exercise of general powers of management.

Canada Post Corporation and delivers unsolicited, unaddressed advertising and promotional materials to locked apartment mailboxes. It has custody of keys allowing access to these apartment mailboxes. The applicants also distribute unaddressed flyers either as inserts in newspapers or through various forms of extended market coverage, notably door-to-door distribution. The applicants argue that they are at a disadvantage when it comes to distribution in apartment buildings:

T-2075-93

L'Association canadienne des quotidiens, Metroland Printing, Publishing & Distribution Ltd., Netmar Inc., et Les Messageries Publi-Maison Ltée (requérantes)

c.

La Société canadienne des postes (intimée)

b

RÉPERTORIÉ: ASSOC. CANADIENNE DES QUOTIDIENS c. SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Cullen—Toronto, 16 mai; Ottawa, 19 juin 1995.

Postes — La distribution de matériel publicitaire sans adresse dans les boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation par Postes Canada n'est pas ultra vires la Loi et ses règlements — Cette activité est compatible avec la mission de Postes Canada puisqu'aucune disposition législative n'exige la mention d'une adresse précise sur un objet — L'accès exclusif aux boîtes aux lettres ne se limite pas à la livraison de lettres — Le législateur n'entendait pas empêcher Postes Canada de distribuer des objets autres que des lettres.

Concurrence — Postes Canada et les membres de l'Association canadienne des quotidiens exploitent chacun une entreprise de distribution d'imprimés publicitaires dans des immeubles d'habitation — Postes Canada jouit d'un avantage puisqu'elle exerce un contrôle d'origine législative sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation — S'agit-il d'un monopole illégal? — La Loi accorde à Postes Canada un monopole sur la distribution des «lettres» — Sens du mot «lettres» — Rien ne prouve que Postes Canada a illégalement étendu son monopole — Rien ne prouve que le refus de remettre les clés à des concurrents était fondé sur des visées anticoncurrentielles.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Malgré son caractère quasi-commercial, Postes Canada est assujettie à la compétence de la Cour parce qu'elle fait partie de l'appareil décisionnel gouvernemental pouvant faire l'objet d'un contrôle — La Cour a compétence pour examiner les questions litigieuses étant donné que la décision d'accorder l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation constitue l'exercice d'un pouvoir dérivé d'un règlement et non pas simplement l'exercice de pouvoirs généraux de gestion.

La Société canadienne des postes distribue du matériel publicitaire non sollicité et sans adresse dans les boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation. Elle a la garde des clés qui donnent accès à ces boîtes aux lettres. Les requérantes distribuent également des feuillets publicitaires sans adresse comme encarts dans des journaux ou au moyen de différentes formes de couverture élargie du marché, notamment la distribution à domicile. Les requérantes soutiennent qu'elles sont

they must have the landlord's permission to enter the building and to leave flyers in the lobby; rarely are the applicants permitted access to the hallways; they are never permitted access to apartment building mailboxes.

The main issue was whether Canada Post has acted *ultra vires* the *Canada Post Corporation Act* and the Regulations adopted thereunder, by using its statutory control over apartment mailbox keys to allow personnel to distribute unaddressed flyers to these mailboxes. This Court's jurisdiction to review the actions of Canada Post was raised as a preliminary matter.

Held, the application should be dismissed.

Canada Post is part of the Government decision-making machinery and comes within the purview of sections 2 and 18 of the *Federal Court Act*. The decision to provide access to locked apartment mailboxes was an exercise of authority deriving from regulation and not merely an exercise of the general powers of management of any corporation.

Canada Post was not exceeding the jurisdiction conferred upon it by the Act. The *Mail Receptacles Regulations* give Canada Post control over access to locked mailbox assemblies with respect to the delivery of mail. The applicant's argument, that unaddressed flyers are not "mail" within the meaning of the Regulations, could not be accepted. The Regulations do not require a specific address on the face of an item. Otherwise, even messages from Members of Parliament or from Government Departments which do not bear an address would not be "mail" and could not be delivered by Canada Post to apartment mailboxes. Therefore, Canada Post has not exceeded its jurisdiction by granting its employees access to apartment mailboxes to deliver unaddressed flyers.

There was no unlawful monopoly over delivery to apartment mailboxes. Section 14 of the Act grants Canada Post a statutory monopoly over the collection, transmission and delivery of "letters". Letters are not only messages enclosed in an addressed envelope, but also items of mailable matter which are specifically addressed like subscription magazines or credit cards sent by post. However, even if Canada Post has a monopoly which extends to letters and letter-like items, there was no evidence that it was somehow prohibited from delivering items other than letters or that it had unlawfully extended its monopoly. The applicants' argument made illogical connections between access to mailboxes and the delivery of flyers. It is true that only Canada Post can deliver letters and only Canada Post can have access to apartment building mailboxes, but the two privileges are not related; exclusive access to mailboxes cannot be taken to mean exclusive access for letters only. There never has been an intention to prohibit Canada Post from delivering items other than letters.

dans une position désavantageuse dans le cas des immeubles d'habitation: elles doivent avoir la permission du propriétaire pour pénétrer dans un immeuble et laisser des feuillets dans l'entrée; elles ont rarement la permission de circuler dans les couloirs; on ne leur permet jamais d'avoir accès aux boîtes aux lettres de ces immeubles.

La principale question litigieuse consistait à savoir si Postes Canada a outrepassé les pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur la Société canadienne des postes* et ses règlements en utilisant le contrôle d'origine législative qu'elle exerce sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour permettre à son personnel de distribuer des feuillets publicitaires sans adresse dans ces boîtes aux lettres. La compétence de la Cour pour examiner les actes accomplis par Postes Canada a été débattue en tant que question préliminaire.

Jugement: la demande doit être rejetée.

Postes Canada fait partie de l'appareil décisionnel gouvernemental et est visée par les articles 2 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La décision de permettre l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation constitue l'exercice d'un pouvoir dérivé d'un règlement et non pas simplement l'exercice des pouvoirs généraux de gestion d'une personne morale quelconque.

Postes Canada n'a pas outrepassé la compétence qui lui est accordée par la Loi. Le *Règlement sur les boîtes aux lettres* lui confère le pouvoir de contrôler l'accès aux batteries de boîtes aux lettres pour la distribution du courrier. L'argument de la requérante voulant que les feuillets publicitaires sans adresse ne soient pas du «courrier» au sens où ce terme est défini dans le *Règlement* n'a pu être accepté. Le *Règlement* n'exige pas la mention d'une adresse précise sur un objet. Autrement, même des messages sans adresse émanant de députés, de sénateurs ou de ministères ne seraient pas du «courrier» et ne pourraient pas être distribués par Postes Canada dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation. Par conséquent, Postes Canada n'a pas outrepassé sa compétence en donnant à ses employés accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour distribuer des feuillets sans adresse.

Aucun monopole illégal n'était exercé sur la distribution de feuillets sans adresse dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation. L'article 14 de la Loi accorde à Postes Canada un monopole à l'égard du relevage, de la transmission et de la distribution des «lettres». Les lettres sont non seulement les messages déposés dans une enveloppe sur laquelle une adresse est inscrite, mais aussi les objets qui sont adressés à un destinataire précis, par exemple les revues ou les cartes de crédit envoyées par la poste. Toutefois, même si Postes Canada a un monopole sur les lettres et les objets semblables aux lettres, rien ne permettait de conclure qu'il lui était interdit pour une raison ou une autre de livrer des objets autres que des lettres, ou qu'elle a illégalement élargi son monopole. L'argument des requérantes établissait des liens illogiques entre l'accès aux boîtes aux lettres et la distribution de feuillets publicitaires. Il est vrai que seule Postes Canada peut livrer des lettres et avoir accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation, mais ces deux privilèges ne sont pas liés; l'accès exclusif aux boîtes

There was no unlawful exercise of Canada Post's statutory powers for an improper purpose—the elimination of competition from its private sector rivals in the distribution of undressed flyers. There was no evidence that Canada Post's refusal to turn over keys to apartment building mailboxes to competitors in the distribution business was motivated by anti-competitive purposes. The mere fact that there was a correlation between a legitimate undertaking and monopoly did not establish that the monopoly was used for an improper purpose. There were three valid reasons why Canada Post refused to release the keys to apartment mailboxes: (1) it would be contrary to the expectation of customers, (2) it would compromise security, and (3) Canada Post has no authority to grant access to private property.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Post Corporation Act, R.S.C., 1985, c. C-10, ss. 2 "mail", "mailable matter", 5, 14, 22, 23.
Canada Post Corporation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 54.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).
Letter Definition Regulations, SOR/83-481, s. 2 "letter".
Mail Receptacles Regulations, SOR/83-743, ss. 10, 11, 12, 13, Sch. III.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation, [1985] 1 F.C. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289; (C.A.); *Rural Dignity of Canada v. Canada Post Corp.* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 40 F.T.R. 255 (F.C.T.D.); aff'd (1992), 88 D.L.R. (4th) 191; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 139 N.R. 203 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

R v Lewisham London BC, ex p Shell UK Ltd, [1988] 1 All E.R. 938 (Q.B.); *Bailey v. Conole* (1931), 34 W.A.L.R. 18 (S.C.); *Yates (Arthur) & Co. Pty. Ltd. v. Vegetable Seeds Committee* (1945), 72 C.L.R. 37 (H.C.).

APPLICATION to review certain acts of Canada Post with respect to the delivery of junk mail to

aux lettres ne saurait vouloir dire un accès exclusif pour la livraison des lettres seulement. Le législateur n'a jamais eu l'intention d'interdire à Postes Canada de distribuer des objets autres que des lettres.

Postes Canada n'a pas exercé illégalement les pouvoirs que lui confère la Loi dans un but illégitime, soit l'élimination de la concurrence que lui livrent ses rivaux du secteur privé dans le domaine de la distribution de feuillets sans adresse. Rien n'autorisait à conclure que le refus de Postes Canada de remettre les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation à des entreprises de distribution concurrentes était fondé sur des visées anticoncurrentielles. Le simple fait qu'il y avait un lien entre une activité légitime et un monopole n'établissait pas que ce monopole était exercé dans un but illégitime. Il y a trois raisons valables pour lesquelles Postes Canada a refusé de remettre les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation: (1) ce geste irait à l'encontre des attentes des clients, (2) il compromettrait la sécurité, et (3) Postes Canada n'est pas investie du pouvoir de donner accès à une propriété privée.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).
Loi sur la Société canadienne des postes, S.C. 1980-81-82-83, ch. 54.
Loi sur la Société canadienne des postes, L.R.C. (1985), ch. C-10, art. 2 «envois» ou «courriers», «objets», 5, 14, 22, 23.
Règlement sur la définition de lettre, DORS/83-481, art. 2 «lettre».
Règlement sur les boîtes aux lettres, DORS/83-743, art. 10 (mod. par DORS/86-105, art. 1; 87-567, art. 1), 11 (mod. par DORS/86-105, art. 2), 12 (mod., *idem*, art. 3), 13, annexe III.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes, [1985] 1 C.F. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289; (C.A.); *Rural Dignity of Canada c. Société canadienne des postes* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 40 F.T.R. 255 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par (1992), 88 D.L.R. (4th) 191; 7 Admin. L.R. (2d) 242; 139 N.R. 203 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

R v Lewisham London BC, ex p Shell UK Ltd, [1988] 1 All E.R. 938 (Q.B.); *Bailey v. Conole* (1931), 34 W.A.L.R. 18 (S.C.); *Yates (Arthur) & Co. Pty. Ltd. v. Vegetable Seeds Committee* (1945), 72 C.L.R. 37 (H.C.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de certains actes accomplis par Postes Canada relativement à la distri-

locked apartment building mailboxes. Application dismissed.

COUNSEL:

Neil Finkelstein and Mark C. Katz for applicants.

Robert P. Armstrong and Michael A. Penny for respondent.

SOLICITORS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, for applicants.

Tory Tory Deslauriers & Binnington, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

CULLEN J.: This is an application for judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. The applicants are seeking review of certain acts of the respondent, Canada Post Corporation (Canada Post), with respect to the distribution and delivery of unsolicited, unaddressed advertising and promotional materials to locked apartment mailboxes.

THE FACTS

The Canadian Daily Newspaper Association (CDNA) is a member service organization representing 82 of the 108 daily newspapers in Canada. CDNA members distribute unaddressed flyers as inserts in newspapers to newspaper subscribers. They also distribute the same flyers to non-subscribers as stand-alone items through various forms of extended market coverage (EMC). The other applicants carry on various businesses which deliver unaddressed advertising flyers. Canada Post is a federal Crown corporation established by the Act in 1981 [*Canada Post Corporation Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 54] to operate a postal service that meets the needs of the people of Canada.

bution d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation. Demande rejetée.

a AVOCATS:

Neil Finkelstein et Mark C. Katz pour les requérantes.

Robert P. Armstrong et Michael A. Penny pour l'intimée.

b

PROCUREURS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour les requérantes.

Tory Tory Deslauriers & Binnington, Toronto, pour l'intimée.

c

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

d

LE JUGE CULLEN: La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire présentée conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et ses modifications [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. Les requérantes demandent l'examen de certains actes accomplis par l'intimée, à savoir la Société canadienne des postes (Postes Canada), relativement à la distribution de matériel publicitaire non sollicité et sans adresse dans les boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation.

e

f

LES FAITS

g

L'Association canadienne des quotidiens (l'ACQ) est une organisation de services aux membres qui représente 82 des 108 quotidiens publiés au Canada. Les membres de l'ACQ distribuent des feuillets publicitaires sans adresse insérés dans des journaux aux abonnés de ces journaux. Ils distribuent également les mêmes feuillets à des non-abonnés en tant qu'objets uniques au moyen de différentes formes de couverture élargie du marché. Les autres requérantes exploitent diverses entreprises dont les activités consistent à distribuer des feuillets publicitaires sans adresse. Postes Canada est une société d'État constituée par le législateur en 1981 [*Loi sur la Société canadienne des postes*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 54] pour exploiter un service postal répondant aux besoins de la population canadienne.

h

i

j

Competition for unaddressed flyer distribution in Canada currently takes place among three principal categories of distribution alternatives: newspapers (daily and community), independent distribution companies, and Canada Post's unaddressed ADMAIL service.

Unaddressed ADMAIL is one of the three types of ADMAIL service offered by Canada Post, the other two being "addressed ADMAIL" and "ADMAIL Plus". Unaddressed ADMAIL—the only type of ADMAIL relevant to this application—is further subdivided into two delivery options: economy service and premium service. Premium unaddressed ADMAIL is delivered by uniformed letter carriers during their daily routes, subject to union contract regulation. Economy unaddressed ADMAIL is distributed by an alternative, part-time carrier force called "ADMAIL workers" or by independent contractors.

Canada Post's ADMAIL workers receive training prior to beginning their job and are supervised by crew chiefs. Canada Post's ADMAIL workers, as well as the independent contractors hired by Canada Post, are given the keys necessary to access apartment building mailboxes.

The distribution systems used by newspapers and independent distributors are similar to each other and do not differ greatly from the Canada Post distribution system. The only significant difference is in respect of access to apartment buildings. Canada Post's ADMAIL workers use the keys which are in the custody of Canada Post to distribute flyers directly into apartment building mailboxes. In contrast, the applicants must have the permission of the landlord to enter the building and to leave flyers either in the lobby (a lobby drop), in stands in the lobby, or in bags available for pick-up in the lobby. Rarely are the applicant companies permitted access to the hallways of the apartment buildings; they are never permitted access to apartment building mailboxes.

Trois grandes catégories de moyens de distribution se disputent actuellement la distribution des feuillets publicitaires sans adresse au Canada: les journaux (quotidiens et communautaires), les entreprises de distribution indépendantes et le service MÉDIAPOSTE sans adresse de Postes Canada.

La MÉDIAPOSTE sans adresse est l'un de trois types de services MÉDIAPOSTE offerts par Postes Canada. Les deux autres sont la «MÉDIAPOSTE avec adresse» et la «MÉDIAPOSTE Plus». La MÉDIAPOSTE sans adresse—le seul type de service MÉDIAPOSTE visé par la présente espèce—se subdivise en deux options de distribution: le service à tarif économique et le service à tarif supérieur. La MÉDIAPOSTE sans adresse à tarif supérieur est distribuée par des facteurs en uniforme durant leur circuit quotidien, sous réserve des clauses de la convention collective. La MÉDIAPOSTE sans adresse à tarif économique est distribuée par une équipe distincte de facteurs à temps partiel appelés les «travailleurs de la MÉDIAPOSTE» ou par des entrepreneurs indépendants.

Les travailleurs de la MÉDIAPOSTE de Postes Canada reçoivent une formation avant leur entrée en fonction et sont supervisés par des chefs d'équipe. Les travailleurs de la MÉDIAPOSTE de Postes Canada, de même que les entrepreneurs indépendants dont Postes Canada retient les services, se voient remettre les clés requises pour avoir accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation.

Les systèmes de distribution utilisés par les journaux et les distributeurs indépendants se ressemblent entre eux et ne diffèrent guère du système de distribution de Postes Canada. La seule différence importante réside dans l'accès aux immeubles d'habitation. Les travailleurs de la MÉDIAPOSTE de Postes Canada utilisent les clés dont Postes Canada a la garde pour distribuer des feuillets publicitaires directement dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation. Par contre, les requérantes doivent avoir la permission du propriétaire pour pénétrer dans un immeuble et laisser des feuillets soit dans l'entrée (dépôt dans l'entrée), soit sur des supports installés dans l'entrée ou dans des sacs qui peuvent être ramassés dans l'entrée. Les entreprises requérantes ont rarement la permission de circuler dans les couloirs des immeubles

The applicants have alleged that their distribution system in apartment buildings is far from satisfactory. Landlords are reluctant to permit the distribution of flyers either in the lobby or on apartment door knobs because of concerns about littering, potential fire hazards, and security issues. Moreover, even where entry to lobbies can be arranged, experience proves that no more than 50 per cent of residents will pick up the flyers left in the lobby. While no distributor can guarantee that every flyer it distributes will be read, only Canada Post can guarantee that the flyers it distributes will reach all apartment residents through their mailboxes.

The applicants claim that for many advertisers, apartment coverage is critical. Indeed, in some large cities, a majority of residents reside in apartment buildings. Canada Post's advertising materials emphasize its ability to reach apartment dwellers. This permits it to charge a higher price than its competitors for its "total market coverage".

ISSUES

The applicants submitted that there were two issues for the Court's consideration. The main issue is whether Canada Post has acted *ultra vires* the *Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10, as amended (the Act), and the regulations made thereunder, by using its statutory control over apartment mailbox keys to allow its personnel to distribute unaddressed flyers to these mailboxes. However, as a preliminary matter, the applicants also addressed the issue of this Court's jurisdiction to review the actions of Canada Post.

d'habitation, et on ne leur permet jamais d'avoir accès aux boîtes aux lettres de ces immeubles.

a Les requérantes soutiennent que leur système de distribution dans les immeubles d'habitation est loin d'être satisfaisant. Les propriétaires sont peu disposés à autoriser la distribution de feuillets publicitaires dans l'entrée ou sur les poignées de porte des appartements parce qu'ils sont soucieux de garder les lieux propres et d'éviter les risques d'incendie, et pour des raisons de sécurité. De plus, même lorsque la distribution dans l'entrée peut être arrangée, l'expérience démontre que pas plus de cinquante pour cent des occupants ramassent les feuillets qui y sont laissés. Bien qu'aucun distributeur ne puisse garantir que le moindre feuillet qu'il distribue sera lu, seule Postes Canada peut garantir que les feuillets qu'elle distribue parviendront à tous les occupants d'un immeuble d'habitation au moyen de leur boîte aux lettres.

e Les requérantes prétendent que la couverture des immeubles d'habitation est importante pour bon nombre de publicitaires. En effet, la majorité des habitants de certaines grandes villes vivent dans des immeubles d'habitation. Dans son matériel publicitaire, Postes Canada met l'accent sur sa capacité d'atteindre les occupants des immeubles d'habitation. C'est ce qui lui permet de prendre plus cher que ses concurrents pour sa «couverture totale du marché».

g LES QUESTIONS EN LITIGE

h Les requérantes soutiennent que la Cour doit examiner deux questions. La principale question en litige est celle de savoir si Postes Canada a outrepassé les pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10, modifiée (la Loi), et ses règlements d'application en utilisant le contrôle d'origine législative qu'elle exerce sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour permettre à son personnel de distribuer des feuillets publicitaires sans adresse dans ces boîtes aux lettres. Toutefois, les requérantes soulèvent également une question préliminaire, soit celle de savoir si la Cour a compétence pour examiner les actes accomplis par Postes Canada.

JURISDICTION

Pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, the Trial Division has exclusive original jurisdiction to determine any application for judicial review with respect to a federal board, commission, or other tribunal. Section 2 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the *Federal Court Act* defines “federal board, commission or other tribunal” broadly to mean:

2. . . .

. . . any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament . . . other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*.

The applicants made two submissions as to this Court’s jurisdiction to determine the matters in issue.

First, the applicants submitted that Canada Post is not an ordinary commercial operation. It is part of the Government decision-making machinery and, as such, has a significant public character. Although a separate government entity, Canada Post is an agent of Her Majesty in right of Canada, pursuant to section 23 of the Act, and remains subject to ministerial control pursuant to section 22. Indeed, in paragraph 5(2)(e) of the Act, Canada Post is described as “an institution of the Government of Canada”.

In the decision of *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127 (C.A.), at page 137, Ryan J.A. acknowledged that although Canada Post has a “quasi-commercial” character, it is still closely connected with the Government of Canada. The determination that Canada Post is a part of the Government decision-making machinery that comes within the purview of sections 2 and 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Court Act* was, in fact, conceded in *Rural Dignity of Canada v. Canada Post Corp.* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211 (F.C.T.D.), at page 221; affd (1992), 88 D.L.R. (4th) 191 (F.C.A.).

LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE

Aux termes de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour connaître de toute demande de contrôle judiciaire concernant un office fédéral. L’article 2 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale* donne une définition générale de l’expression «office fédéral»:

2. . . .

. . . Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, à l’exclusion d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommés aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Les requérantes invoquent deux moyens relativement à la compétence qu’a la Cour pour trancher les questions en litige.

Premièrement, les requérantes affirment que Postes Canada n’est pas une entreprise commerciale ordinaire. Elle fait partie de l’appareil décisionnel gouvernemental et, en tant que telle, revêt un caractère public important. Bien qu’elle soit une entité gouvernementale distincte, Postes Canada est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada aux termes de l’article 23 de la Loi et demeure soumise à un contrôle ministériel aux termes de l’article 22 de la Loi. De fait, l’alinéa 5(2)e) de la Loi fait état d’un «programme de symbolisation fédérale» relativement à Postes Canada [en anglais: «an institution of the Government of Canada»].

Dans la décision qu’il a rendue dans l’affaire *Aeric, Inc. c. Président du conseil d’administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127 (C.A.), le juge Ryan, J.C.A. reconnaît, à la page 137, que même si Postes Canada revêt un caractère «quasi commerciale», elle conserve des liens étroits avec le gouvernement du Canada. En fait, c’est dans l’affaire *Rural Dignity of Canada c. Société canadienne des postes* (1991), 78 D.L.R. (4th) 211 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 221; conf. par (1992), 88 D.L.R. (4th) 191 (C.A.F.), que l’on a reconnu que Postes Canada fait partie de l’appareil décisionnel gouvernemental qui est visé par les articles 2 et 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Second, the applicants submitted that Canada Post's actions with respect to locked apartment mailboxes in this case represent an exercise of statutory authority pursuant to power conferred upon Canada Post by the *Mail Receptacles Regulations*, SOR/83-743, as amended. They are not merely incidents of the private powers that Canada Post may exercise in the same fashion as any other corporation. The respondent, not surprisingly, argued that Canada Post does not distribute unaddressed ADMAIL pursuant to any statutory authority or regulation. However, the respondent's submission ignores the fact that absent the *Mail Receptacles Regulations*, Canada Post would have no right to the keys to locked apartment mailboxes or to regulate entry to them.

In *Aeric*, *supra*, Ryan J.A. distinguished decisions which concerned the exercise of statutory authority and decisions which were made in the context of commercial operations. At page 138, His Lordship stated:

The decision of the Chairman of the Board which is under review was not made in the exercise of a general power of management conferred on the Canada Post Corporation. His decision was made in the exercise of authority conferred on him by a regulation approved by the Governor in Council pursuant to the *Canada Post Corporation Act* . . . I am satisfied that the Chairman, in entertaining and disposing of the appeal in this case, is a "person" within the meaning of that word as it is used in the definition of "federal board, commission or other tribunal" in the *Federal Court Act*.

Although the Act confers on Canada Post a broad authority to carry on business, the decision to provide access to locked apartment mailboxes is, in my mind, an exercise of authority deriving from regulation and not merely an exercise of the general powers of management. As such, I am satisfied that this Court has jurisdiction to review the matters in issue.

EXCESS OF JURISDICTION

The applicants submitted that Canada Post has exceeded the jurisdiction conferred upon it by the Act in three ways. First, the *Mail Receptacles Regulations*

Deuxièmement, les requérantes soutiennent que les actes accomplis par Postes Canada relativement aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation dans la présente espèce représentent l'exercice d'un pouvoir d'origine législative conféré à Postes Canada par le *Règlement sur les boîtes aux lettres*, DORS/83-743, et ses modifications. Ce ne sont pas simplement des accessoires des pouvoirs de nature privée que Postes Canada peut exercer de la même façon que n'importe quelle autre personne morale. Comme on pouvait s'y attendre, l'intimée fait valoir que Postes Canada ne distribue pas la MÉDIAPOSTE sans adresse en vertu d'un pouvoir d'origine législative ou d'un texte réglementaire. Cependant, cette affirmation ne tient pas compte du fait que sans le *Règlement sur les boîtes aux lettres*, Postes Canada n'aurait pas droit aux clés des boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation ou ne serait pas en droit de contrôler l'accès à ces boîtes aux lettres.

Dans l'affaire *Aeric*, précitée, le juge Ryan, J.C.A., fait une distinction entre des décisions portant sur l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et des décisions rendues dans le contexte d'opérations commerciales. Il s'exprime en ces termes, à la page 138:

La décision du président du conseil examinée en l'espèce n'a pas été rendue en vertu d'un pouvoir général de gestion conféré à la Société canadienne des postes. Il a rendu sa décision en vertu d'un pouvoir qu'il tient d'un règlement approuvé par le gouverneur en conseil conformément à la *Loi sur la Société canadienne des postes* . . . Je suis persuadé que, en connaissant de l'appel en l'espèce et en le tranchant, le président est une «personne» au sens de ce mot employé dans la définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral» donnée par la *Loi sur la Cour fédérale*.

Bien que la Loi accorde à Postes Canada le pouvoir général d'exercer des activités commerciales, la décision de permettre l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation constitue, de l'avis de la Cour, l'exercice d'un pouvoir dérivé d'un règlement et non pas simplement l'exercice des pouvoirs généraux de gestion. Par conséquent, la Cour est convaincue qu'elle a compétence pour examiner les questions en litige.

L'EXCÈS DE COMPÉTENCE

Les requérantes soutiennent que Postes Canada a outrepassé la compétence que lui accorde la Loi de trois façons. Premièrement, le *Règlement sur les*

made under the Act give Canada Post control over access to locked mailbox assemblies with respect to the delivery of mail. Unaddressed flyers are not mail, as that term is defined under the Act. Therefore, Canada Post has exceeded its jurisdiction by using its access to apartment mailboxes to deliver a non-mail product. Second, Canada Post's statutory monopoly is restricted to the delivery of "letters". Parliament has not given Canada Post a monopoly with respect to the distribution of unaddressed flyers. Therefore, Canada Post has exceeded its jurisdiction by exploiting its control over access to apartment mailbox assemblies to achieve an unauthorized monopoly over the distribution of unaddressed flyers to these mailboxes. Third, the system created by the *Mail Receptacles Regulations*, including Canada Post's control over access to apartment mailbox assemblies, is designed to serve the public purposes of ensuring convenient delivery of the mail to apartment mailboxes and of security of the mail. By exploiting its control over this access to exclude competition from private sector distributors, Canada Post is unlawfully exercising its statutory powers for a collateral, non-public purpose which is neither authorized nor contemplated by the *Mail Receptacles Regulations*.

Counsel for Canada Post ably responded to each argument and I will address each submission in turn.

1. Access to Apartment Mailboxes to Deliver a Non-Mail Product

The applicants submitted that the Act draws a distinction between "mail" and "mailable matter". In section 2 of the Act, "mail" is defined as:

2. . . .

. . . mailable matter from the time it is posted to the time it is delivered to the addressee thereof.

boîtes aux lettres pris en application de la Loi confère à Postes Canada le pouvoir de contrôler l'accès aux batteries de boîtes aux lettres pour la distribution du courrier. Les feuillets publicitaires sans adresse ne sont pas du courrier au sens où ce terme est défini dans la Loi. Par conséquent, Postes Canada a outrepassé sa compétence en utilisant son accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour distribuer un produit qui n'est pas du courrier. Deuxièmement, le monopole que la Loi accorde à Postes Canada se limite à la distribution de «lettres». Le législateur n'a pas accordé à Postes Canada un monopole relativement à la distribution de feuillets sans adresse. Par conséquent, Postes Canada a outrepassé sa compétence en profitant du contrôle qu'elle exerce sur l'accès aux batteries de boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour établir un monopole non autorisé sur la distribution de feuillets sans adresse dans ces boîtes aux lettres. Troisièmement, le système créé par le *Règlement sur les boîtes aux lettres*, y compris le contrôle exercé par Postes Canada sur l'accès aux batteries de boîtes aux lettres des immeubles d'habitation, est conçu pour réaliser les objectifs publics que sont la distribution efficace du courrier dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation et la sécurité du courrier. En profitant du contrôle qu'elle exerce sur cet accès pour éliminer la concurrence des distributeurs du secteur privé, Postes Canada exerce illégalement ses pouvoirs d'origine législative dans un but non public accessoire qui n'est pas autorisé par le *Règlement sur les boîtes aux lettres*, ni prévu par celui-ci.

Les avocats de Postes Canada ont habilement répondu à ces moyens, et la Cour examinera leurs arguments l'un après l'autre.

1. Accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour distribuer un produit qui n'est pas du courrier

Selon les requérantes, la Loi établit une distinction entre les «envois» ou le «courrier» et les «objets». À l'article 2 de la Loi, le terme «envois» ou «courrier» est ainsi défini:

2. . . .

. . . Objets acceptés au dépôt mais non encore distribués aux destinataires.

In contrast, “mailable matter” is defined as:

2. . . .

. . . any message, information, funds or goods that may be transmitted by post.

Thus, to constitute “mail”, an item of “mailable matter” must also be addressed and intended for a specific person or organization. Otherwise it cannot be said to be “delivered to an addressee” as required by the definition. Given that unaddressed flyers are, by definition, not addressed to an addressee, they are not “mail” within the meaning of the Act.

Relying on their definition of “mail”, the applicants submit that access by virtue of the *Mail Receptacles Regulations* should not be utilized with respect to unaddressed ADMAIL. Canada Post’s control over apartment mailbox keys derives from Part III of the *Mail Receptacles Regulations* which govern mail delivery service to apartment dwellings. Section 10 of the Regulations provides that mail delivery service will not be inaugurated or extended to an apartment building unless there is compliance with the requirements set out in the Regulations. Sections 11 to 13 of the *Mail Receptacles Regulations* emphasize that Canada Post will not deliver mail to an addressee residing in an apartment building if that building’s mailbox assembly does not meet Canada Post’s requirements as set out in Schedule III to the Regulations. A requirement in Schedule III is that the mailbox assembly must be fitted with a lock obtained from Canada Post. The installation of the lock must be supervised by the local postmaster who retains custody over the key.

The applicants submitted that the consistent and pervasive use of the term “mail” in the Regulations indicates that the scheme of the Regulations with respect to apartments is limited to the delivery of “mail”—that is, mailable matter addressed to the addressee. It follows, therefore, that Canada Post’s authority over the keys to apartment mailboxes must

Quant au terme «objets», il est ainsi défini:

2. . . .

. . . Messages, renseignements, fonds ou marchandises qui peuvent être transmis par la poste.

Par conséquent, pour constituer un «envoi» ou du «courrier», un «objet» doit également porter une adresse et être destiné à une personne ou à une organisation bien précise. Autrement, on ne peut pas affirmer qu’il est «distribué à un destinataire» comme l’exige la définition. Étant donné que les feuillets publicitaires sans adresse sont, par définition, des objets qui ne sont pas adressés à un destinataire, ils ne sont pas un «envoi» ou du «courrier» au sens de la Loi.

Les requérantes s’appuient sur leur définition du mot «envois» ou «courrier» pour affirmer que l’accès accordé par le *Règlement sur les boîtes aux lettres* ne devrait pas être utilisé pour distribuer de la MÉDIA-POSTE sans adresse. Le contrôle exercé par Postes Canada sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d’habitation découle de la partie III du *Règlement sur les boîtes aux lettres*, qui régit la livraison du courrier dans les immeubles d’habitation. L’article 10 [mod. par DORS/86-105, art. 1; 87-567, art. 1] du Règlement dispose qu’un service de livraison ne sera introduit dans un immeuble d’habitation que si les exigences du Règlement sont respectées. Les articles 11 [mod. par DORS/86-105, art. 2], 12 [mod. *idem*, art. 3] et 13 du *Règlement sur les boîtes aux lettres* précisent que Postes Canada ne livrera pas le courrier à un destinataire qui demeure dans un immeuble d’habitation dont la batterie de boîtes aux lettres ne satisfait pas aux exigences énoncées à l’annexe III du Règlement. L’une des exigences prévues à cette annexe veut que la batterie de boîtes aux lettres soit munie d’une serrure fournie par Postes Canada. La serrure doit être posée sous la surveillance du maître de poste local et la garde des clés est confiée à ce dernier.

Les requérantes soutiennent que l’emploi systématique du mot «courrier» dans le Règlement montre que l’économie du Règlement en ce qui a trait aux immeubles d’habitation est limitée à la livraison du «courrier», c’est-à-dire les objets adressés à un destinataire. Il s’ensuit donc que le pouvoir conféré à Postes Canada à l’égard des clés des boîtes aux lettres

be limited to use in connection with the delivery of mail and cannot be exercised in connection with a non-mail product such as unaddressed flyers. Consequently, it is submitted that Canada Post has exceeded its jurisdiction by granting its employees access to apartment mailbox assemblies to deliver unaddressed flyers. In effect, Canada Post is leveraging the use of a privilege given to it for the delivery of addressed materials, in delivering unaddressed flyers, a non-monopoly segment of its business.

Canada Post, however, contended that applicants' submission was fundamentally flawed with respect to the definition of "mail". The respondent, while agreeing that the definition of "mail" requires that there be an addressee, disputed that there was a statutory or regulatory requirement that the address be stipulated on the face of the item or that an addressee must be a particular person. By virtue of having an intended destination—be it a house or an apartment, within a particular postal carrier walk or a postal area code—each item of ADMAIL is "addressed".

Counsel for the respondent urged this Court to adopt broader definitions of "address/addressee" than those advocated by the applicants. Relying on dictionary definitions, the respondent pointed out that "address/addressee" could also mean: to direct to the attention of, the location at which a particular organization or person may be found, the place where a person lives or an organization is situated, to direct or send, the action of sending, to send a written message that it may be read by someone, to dispatch or consign, and to write directions for delivery.

Having considered the wording of the statutory provisions, I find that the applicants are advocating too narrow a definition of "mail". In the simplest terms, "mailable matter" is the stuff which can be placed into the Canada Post delivery system; "mail", in my understanding, refers to "mailable matter"

des immeubles d'habitation doit être exercé relativement à la livraison du courrier seulement et ne peut pas être exercé relativement à un produit qui n'est pas du courrier comme des feuillets publicitaires sans adresse. En conséquence, les requérantes affirment que Postes Canada a outrepassé sa compétence en donnant à ses employés accès aux batteries de boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour procéder à la distribution de feuillets publicitaires sans adresse. En réalité, Postes Canada élargit l'exercice du privilège qui lui est accordé relativement à la livraison d'objets munis d'une adresse lorsqu'elle distribue des feuillets publicitaires sans adresse, puisqu'il s'agit d'un segment non monopolistique de son entreprise.

Postes Canada affirme toutefois que l'argument des requérantes fondé sur la définition du «courrier» est fondamentalement imparfait. L'intimée reconnaît que la définition du mot «courrier» exige qu'il y ait un destinataire, mais conteste qu'une disposition de la Loi ou du Règlement prescrive que l'adresse doit être inscrite sur l'objet ou que le destinataire doit être une personne en particulier. Puisque chaque objet de la MÉDIAPOSTE a une destination projetée—qu'il s'agisse une maison ou d'un appartement à l'intérieur d'un itinéraire de facteur particulier ou d'une région du code postal —, chacun est «adressé» à un destinataire.

Les avocats de l'intimée exhortent la Cour à adopter des définitions plus larges des mots «adresser à un destinataire» que celles que préconisent les requérantes. L'intimée s'appuie sur des définitions de dictionnaires pour affirmer que ces mots pourraient également vouloir dire: faire parvenir à l'attention de quelqu'un, l'endroit où l'on peut trouver une organisation ou une personne précise, l'endroit où habite une personne ou l'endroit où une organisation est située, faire parvenir ou envoyer, l'action d'envoyer, envoyer un message écrit qui peut être lu par quelqu'un, expédier, et écrire des indications pour la livraison.

Après avoir examiné le libellé des dispositions législatives, la Cour constate que les requérantes préconisent une définition trop étroite du mot «courrier». En termes très simples, un «objet» est la chose qui peut être placée dans le système de livraison de Postes Canada; selon la Cour, le «courrier» est un

which is in the Canada Post system from the time it is put in a mailbox until the time it is delivered to its intended location or person. The Regulations do not require a specific address on the face of the item and I am not prepared to read such a requirement into the statute. Indeed, if I adopted the applicants' definition of "mail", messages from Members of Parliament or other significant government circulars which do not bear an address would not be "mail" and could not be delivered by Canada Post to apartment mailboxes.

Since I do not accept the applicants' restrictive definition of "mail" which would have excluded unaddressed flyers, I also do not accept the proposition that the applicants contend flows from it, namely that Canada Post has exceeded its jurisdiction by granting its employees access to apartment mailbox assemblies to deliver non-mail items. The *Mail Receptacles Regulations* concern mailbox specifications, not use. As counsel for the respondent stated, one can read the Regulations "until the cows come home" but one will not find a prohibition against the delivery of flyers to mailboxes.

My finding that unaddressed ADMAIL constitutes "mail", combined with the fact that there is no express statutory prohibition against delivery of ADMAIL, leads me to the conclusion that Canada Post has not exceeded its jurisdiction.

2. Unlawful Monopoly over Delivery to Apartment Mailboxes

Both the applicants and the respondent agreed that section 14 of the Act grants Canada Post a statutory monopoly over the collection, transmission and delivery of "letters":

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

Section 15 does not apply to the case at bar.

«objet» qui est dans le système de Postes Canada entre le moment où il est déposé dans une boîte aux lettres et le moment où il est distribué à l'endroit voulu ou à son destinataire. Le Règlement n'exige pas la mention d'une adresse précise sur l'objet, et la Cour n'est pas disposée à faire dire à la loi ce qu'elle ne dit pas. En fait, si la Cour adoptait la définition que les requérantes donnent au mot «courrier», les messages des députés et des sénateurs ou d'autres circulaires gouvernementales importantes qui n'ont pas d'adresse ne seraient pas du «courrier» et ne pourraient pas être distribués par Postes Canada dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation.

Comme la Cour n'accepte pas la définition restrictive du mot «courrier» préconisée par les requérantes, qui aurait exclu les feuillets publicitaires sans adresse, elle n'accepte pas non plus la proposition qui, selon les requérantes, en découle, à savoir que Postes Canada a outrepassé sa compétence en donnant à ses employés accès aux batteries de boîtes aux lettres des immeubles d'habitation pour distribuer des objets qui ne sont pas du courrier. Le *Règlement sur les boîtes aux lettres* porte sur les caractéristiques des boîtes aux lettres et non sur leur utilisation. Comme les avocats de l'intimée l'ont fait remarquer, on peut relire sans fin le Règlement, mais on n'y trouvera pas de disposition interdisant la livraison de feuillets publicitaires dans les boîtes aux lettres.

La constatation selon laquelle la MÉDIAPOSTE sans adresse est du «courrier», combinée au fait qu'il n'existe aucune disposition législative expresse interdisant la distribution de la MÉDIAPOSTE, amène la Cour à conclure que Postes Canada n'a pas outrepassé sa compétence.

2. Monopole illégal à l'égard de la distribution de feuillets dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation

Les requérantes et l'intimée reconnaissent que l'article 14 de la Loi accorde à Postes Canada un monopole à l'égard du relevage, de la transmission et de la distribution des «lettres»:

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

L'article 15 ne s'applique pas à la présente espèce.

For the purposes of the Act, "letter" is defined in section 2 of the *Letter Definition Regulations*, SOR/83-481, to mean "one or more messages or information in any form . . . that is intended for collection or for transmission or delivery to any addressee as one item". Specifically excluded from the definition of "letter", under subsection 2(c), is an item having "no further address than 'householder', 'boxholder', 'occupant', 'resident' or other similar expression".

The applicants submitted that since unaddressed flyers have no address at all, they do not fall within the definition of "letter" for the purpose of Canada Post's exclusive privilege. Notwithstanding that Canada Post has no statutory monopoly over the delivery of unaddressed flyers, Canada Post has exploited its control over access to locked apartment mailboxes to grant its personnel the sole and exclusive right to deliver unaddressed flyers to these boxes. The extension of Canada Post's statutory monopoly to include delivery of unaddressed flyers to locked apartment mailboxes is *ultra vires* and an excess of jurisdiction since it is not sanctioned by statute or regulation.

As already mentioned, it is agreed that Canada Post has a monopoly with respect to the delivery of "letters". I give the broadest possible meaning to that term, denoting not only items which are messages enclosed in an addressed envelope, but also items of mailable matter which are specifically addressed like subscription magazines or credit cards sent by post. However, even if Canada Post has a monopoly which extends to letters and letter-like items, there is no evidence that it is somehow prohibited from delivering items other than letters or that it has unlawfully extended its monopoly. The applicants' argument is flawed because it makes illogical connections between access to mailboxes and the delivery of flyers.

Pour l'application de la Loi, une «lettre» est définie à l'article 2 du *Règlement sur la définition de lettre*, DORS/83-481, comme «[u]n ou plusieurs messages ou renseignements d'une forme quelconque . . . destiné [sic] à être relevés, transmis ou livrés comme objet unique à un destinataire donné». Sont expressément exclus de la définition d'une «lettre», à l'alinéa 2c), les objets «qui ne portent comme adresse que la mention "Au chef de ménage", "Au détenteur de case postale", "À l'occupant", "Au résident" ou une autre expression semblable».

Les requérantes soutiennent que puisque les feuillets publicitaires sans adresse ne portent aucune adresse, ils ne sont pas visés par la définition d'une «lettre» pour l'exercice du privilège exclusif accordé à Postes Canada. Bien que la Loi n'accorde aucun monopole à Postes Canada à l'égard de la distribution des feuillets publicitaires sans adresse, celle-ci a exploité le contrôle qu'elle exerce sur l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation de manière à accorder à son personnel le droit exclusif de distribuer ces feuillets dans ces boîtes aux lettres. L'élargissement du monopole que la Loi accorde à Postes Canada de manière à inclure la distribution de feuillets publicitaires sans adresse dans les boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation est *ultra vires* et constitue un excès de compétence puisqu'il n'est pas sanctionné par la Loi ou le Règlement.

Comme la Cour l'a déjà mentionné, les parties reconnaissent que Postes Canada a le monopole de la livraison des «lettres». La Cour donne le sens le plus large possible à ce terme, qui désigne non seulement les messages déposés dans une enveloppe sur laquelle une adresse est inscrite, mais aussi les objets qui sont adressés à un destinataire précis, par exemple les revues ou les cartes de crédit envoyées par la poste. Toutefois, même si Postes Canada a un monopole sur les lettres et les objets semblables aux lettres, la preuve ne permet pas d'établir qu'il lui est interdit pour une raison ou une autre de livrer des objets autres que des lettres, ou qu'elle a illégalement élargi son monopole. L'argument des requérantes est imparfait parce qu'il établit des liens illogiques entre l'accès aux boîtes aux lettres et la distribution de feuillets publicitaires.

As the *Mail Receptacles Regulations* and the affidavit evidence filed make clear, Canada Post does not provide, own, or install apartment mailboxes. Neither the Act nor the Regulations require that apartment buildings install mailboxes. However, I agree with the deposition of Mr. Fish, a manager of apartment buildings who provided evidence for the applicants, that residents of apartments or condominiums expect the delivery of mail and would equate mail delivery to other essential services like hydro, heat, or water. The affiant also emphasized that as for receiving the "consent" of the landlord to deliver mail, the consent is illusory since the alternative is that residents would not receive mail. Nonetheless, the statutory scheme is clear: Canada Post's access to apartment building mailboxes is through the consent of the landlord and no apartment is mandated to have mailboxes. However, even though the installation of mailboxes is voluntary, once they are installed, only Canada Post has access.

As I understand the legislation, only Canada Post can deliver letters and only Canada Post can have access to apartment building mailboxes. However, I do not find that the two privileges are related; exclusive access to mailboxes cannot be taken to mean exclusive access for letters only. It is on this point that the logic of the applicants' arguments falls apart. The applicants cannot point to any provisions in the Act or the Regulations which restrict Canada Post's access to apartment mailboxes solely for the purpose of delivering letters. Canada Post, and its predecessor organization, have delivered mail, including advertising flyers, to apartment mailboxes for as long as Canadians have lived in apartment buildings. In particular, I note that the post office introduced third-class mail in 1887 and began the delivery of third-class unaddressed advertisements in 1903.

Comme le *Règlement sur les boîtes aux lettres* et la preuve par affidavit l'indiquent clairement, Postes Canada ne fournit pas, ne possède pas et n'installe pas de boîtes aux lettres pour immeubles d'habitation. Ni la Loi ni le Règlement ne prescrivent que des boîtes aux lettres doivent être installées dans les immeubles d'habitation. Toutefois, la Cour souscrit à l'affirmation de M. Fish, qui est l'administrateur d'immeubles d'habitation qui a fait une déposition pour les requérantes, selon laquelle les locataires ou les propriétaires d'appartements s'attendent à recevoir leur courrier et assimileraient la livraison du courrier à d'autres services essentiels comme l'électricité, le chauffage ou l'eau. L'auteur de l'affidavit souligne également que pour ce qui est d'obtenir le «consentement» du propriétaire pour la livraison du courrier, ce consentement est illusoire puisque la seule autre possibilité c'est que les occupants ne reçoivent pas de courrier. Quoi qu'il en soit, le texte législatif est clair: l'accès de Postes Canada aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation s'effectue avec le consentement du propriétaire et aucun appartement n'est obligé d'avoir une boîte aux lettres. Toutefois, même si l'installation de boîtes aux lettres est facultative, une fois qu'elles sont installées, seule Postes Canada y a accès.

Selon l'interprétation que la Cour donne aux dispositions législatives, seule Postes Canada peut livrer des lettres et seule Postes Canada peut avoir accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation. Cependant, la Cour ne conclut pas que ces deux privilèges sont liés; l'accès exclusif aux boîtes aux lettres ne saurait vouloir dire un accès exclusif pour la livraison des lettres seulement. C'est sur ce point que la logique des arguments des requérantes s'écroule. Les requérantes sont incapables d'invoquer quelque disposition que ce soit de la Loi ou du Règlement qui limiterait l'accès de Postes Canada aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation à la livraison des lettres seulement. Postes Canada, et son organisation remplacée, distribue du courrier, y compris des feuillets publicitaires, dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation depuis que des Canadiens vivent dans des immeubles d'habitation. En particulier, la Cour constate que le bureau de poste a créé le courrier de troisième classe en 1887 et a commencé à distribuer des annonces publicitaires sans adresse de troisième classe en 1903.

Furthermore, there is no indication that Canada Post has attempted to extend this exclusive privilege to deliver letters to other items, such as flyers. Canada Post has not sought to prevent others from distributing unaddressed materials, as the success of the applicants' flyer delivery businesses attests.

After a careful consideration of the legislation, the affidavits submitted, and the arguments of counsel, I conclude that there has never been an intention to prohibit Canada Post from delivering items other than letters. One is left with the impression that if Parliament wanted to restrict delivery, as advanced by the applicants, it had an opportunity to put such a clause in the Act. It did not. Furthermore, by granting the respondent the powers of a natural person, it gave further indication that Canada Post has implicit authority to embark on new approaches to conducting its business. Putting flyers into mailboxes, even if they are not letters *per se*, is an undertaking which is clearly incidental to Canada Post's mandate and not an act in excess of its jurisdiction.

3. Unlawful Exercising its Statutory Powers for an Improper Purpose

The applicants and the respondent agreed that the *Mail Receptacles Regulations* were enacted to fulfil the public purposes of facilitating delivery of mail to apartment residents and to better provide for the security of the mail. This is consistent with Canada Post's objects, as set out in section 5 of the Act, to provide for basic customary postal service and security of the mail.

The applicants submitted that with respect to the delivery of unaddressed ADMAIL, however, Canada Post was exploiting its custody over apartment mailbox keys for a purpose that is entirely foreign to the public purpose underlying the *Mail Receptacles Regulations*: the elimination of competition from its private sector rivals in the distribution of unaddressed flyers. The evidence presented in the applicants' affidavits suggests that apartment penetration is impor-

Par ailleurs, rien n'indique que Postes Canada a tenté d'étendre le privilège exclusif de livrer des lettres à d'autres objets comme les feuillets publicitaires. Postes Canada n'a pas cherché à empêcher qu'il y ait que ce soit de distribuer des imprimés sans adresse, comme en témoigne le succès des entreprises de distribution de feuillets publicitaires des requérantes.

Après avoir examiné attentivement les dispositions législatives, les affidavits qui ont été présentés et les arguments des avocats, la Cour conclut que le législateur n'a jamais eu l'intention d'interdire à Postes Canada de distribuer des objets autres que des lettres. On garde l'impression que si le législateur voulait restreindre la distribution, comme le soutiennent les requérantes, il avait la possibilité de mettre pareille disposition dans la Loi. Il n'en a rien fait. Par ailleurs, en accordant à l'intimée la capacité d'une personne physique, il a donné d'autres signes que Postes Canada a le pouvoir implicite d'entreprendre de nouvelles démarches pour exploiter son entreprise. Mettre des feuillets publicitaires dans des boîtes aux lettres, même si ces feuillets ne sont pas des lettres proprement dites, est une activité qui se rattache directement à la mission de Postes Canada et ne constitue pas un excès de compétence.

3. Exercice illégal des pouvoirs conférés par la Loi dans un but illégitime

Les requérantes et l'intimée reconnaissent que le *Règlement sur les boîtes aux lettres* a été adopté pour réaliser les objectifs publics qui consistent à faciliter la distribution du courrier destiné aux occupants des immeubles d'habitation et à assurer l'exploitation du service dans les meilleures conditions de sécurité du courrier. Ces objectifs sont compatibles avec la mission de Postes Canada qui est énoncée à l'article 5 de la Loi, à savoir assurer l'essentiel du service postal habituel et la sécurité du courrier.

Les requérantes soutiennent que pour ce qui est de la distribution de la MÉDIAPOSTE sans adresse, cependant, Postes Canada a exploité la garde des clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation dans un but qui est tout à fait étranger à l'objectif public qui sous-tend le *Règlement sur les boîtes aux lettres*, soit l'élimination de la concurrence que lui livrent ses rivaux du secteur privé dans le domaine de la distribution de feuillets publicitaires sans adresse.

tant to many advertisers. Furthermore, as indicated in Canada Post's marketing strategy, it is well aware that its access to locked apartment building mailboxes gives it a competitive advantage.

The applicants further claim that security concerns alone cannot explain Canada Post's action. ADMAIL workers are an unskilled, casual work force with minimal training and a high turnover. These persons do not differ in any essential respect from persons who can and do deliver for the applicants. In some cases, they may even be the same individuals.

One would be naïve to think that Canada Post was not aware of the advantage that access to apartment mailboxes provides in the flyer delivery business. I note, however, that the applicants—despite this action before the Court—actively down-play Canada Post's advantages. *The Ottawa Citizen*, for example, claims in its promotional material that flyers distributed by it are read more often and have penetration which approaches that of Canada Post.

Even if Canada Post derived a benefit through its control over apartment mailbox keys, advantage alone is insufficient to establish an improper purpose. Loosely defined, one must use a monopoly for one purpose and it cannot be used for another.

It was the respondent's position that its business activities with respect to ADMAIL are entirely consistent with the purposes of the statutory scheme and the history of Canada Post's services. As already mentioned, Canada Post has been in the business of delivering flyers since the beginning of this century. Furthermore, the delivery of ADMAIL is entirely consistent with, and indeed advances, the generally beneficial result of expanding postal services to meet the needs of Canadian businesses and advertisers, of

La preuve présentée dans les affidavits des requérantes donne à entendre que la pénétration du marché des appartements est importante pour bon nombre de publicitaires. De plus, comme on le précise dans la stratégie de marketing de Postes Canada, celle-ci est parfaitement consciente du fait que l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation lui procure un avantage sur ses concurrents.

Les requérantes affirment en outre que des questions de sécurité ne peuvent justifier à elles seules les actes de Postes Canada. Les travailleurs de la MÉDIAPOSTE sont une main-d'œuvre occasionnelle et non spécialisée qui a reçu un minimum de formation et dont le roulement est élevé. Ces personnes ne diffèrent sous aucun rapport essentiel des personnes qui peuvent travailler pour les requérantes et le font effectivement. Dans certains cas, il peut même s'agir des mêmes personnes.

Il serait naïf de croire que Postes Canada n'est pas consciente de l'avantage que lui procure l'accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation dans le domaine de la distribution de feuillets publicitaires. La Cour constate toutefois que les requérantes, malgré l'affaire dont la Cour est saisie, minimisent activement les avantages dont jouit Postes Canada. Ainsi, le quotidien *The Ottawa Citizen* affirme dans son matériel publicitaire que les feuillets qu'il distribue sont lus plus souvent et ont une pénétration qui s'approche de celle de Postes Canada.

Même si Postes Canada tirait un avantage du contrôle qu'elle exerce sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation, cet avantage ne suffit pas à établir un but illégitime. En gros, un monopole doit être exercé dans un but et ne peut pas être exercé dans un autre but.

L'intimée soutient que ses activités commerciales relatives à la MÉDIAPOSTE sont entièrement compatibles avec les objectifs du système législatif et l'historique des services de Postes Canada. Comme la Cour l'a déjà mentionné, Postes Canada distribue des feuillets publicitaires depuis le début du siècle. De plus, la distribution de la MÉDIAPOSTE est entièrement compatible avec les objectifs généralement avantageux qui consistent à étendre les services postaux pour répondre aux besoins des gens d'affaires et

becoming financially self-sustaining, and of ensuring for the security of the mail.

The respondent strongly disagreed with the applicants' characterization of ADMAIL as purposely anti-competitive. There was no evidence before this Court that Canada Post's refusal to turn over keys to apartment mailboxes to competitors in the distribution business was motivated by anti-competitive purposes. Merely because the effect of ensuring security of the mail, expanding Canada Post's production lines, or seeking to achieve financial self-sufficiency may be disadvantageous to the applicants, does not mean that Canada Post has acted in a manner which is impermissible or for an improper purpose. Delivering flyers is a legitimate service of Canada Post and, admittedly, dovetails nicely with its monopoly to deliver letters. However, the mere fact that there is a correlation between a legitimate undertaking and monopoly does not establish that the monopoly is used for an improper purpose. I am not persuaded by the cases of *R v Lewisham London BC, ex p Shell UK Ltd*, [1988] 1 All E.R. 938 (Q.B.); *Bailey v. Conole* (1931), 34 W.A.L.R. 18 (S.C.); and *Yates (Arthur) & Co. Pty. Ltd. v. Vegetable Seeds Committee* (1945), 72 C.L.R. 37 (H.C.), which the applicants' brought to the Court's attention. I can find no evidence that Canada Post was motivated by a desire to shut out the competition by using its exclusive control over apartment mailbox keys.

Why does Canada Post refuse to release the keys to apartment mailboxes? According to the respondent, there are three reasons: (1) it would be contrary to the expectations of customers, (2) it would compromise security, and (3) Canada Post has no authority or power to grant access to private property. I have no doubt apartment dwellers would not feel comfortable with many people having access to mailboxes, especially given the number of cheques and credit cards which are sent by post. I also agree that Canada Post has no authority to grant access to private property. Although I think that Canada Post somewhat overplayed the security concerns, I am not willing to accept the applicants' arguments that security is

des publicitaires canadiens, à devenir financièrement autonome et à garantir la sécurité du courrier, et contribue à la réalisation de ces objectifs.

L'intimée n'est pas du tout d'accord avec les requérantes qui considèrent la MÉDIAPOSTE comme un service délibérément anticoncurrentiel. Rien n'autorise la Cour à conclure que le refus de Postes Canada de remettre les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation à des entreprises de distribution concurrentes est fondé sur des visées anticoncurrentielles. Il se peut que les mesures prises par Postes Canada pour garantir la sécurité du courrier, élargir son champ d'activité ou chercher à devenir financièrement autonome aient un effet désavantageux sur les requérantes, mais cela ne veut pas dire que Postes Canada a agi illégalement ou dans un but illégitime. La distribution de feuillets publicitaires est un service légitime de Postes Canada et, il faut en convenir, cadre très bien avec son monopole sur la livraison du courrier. Toutefois, le simple fait qu'il y ait un lien entre une activité légitime et un monopole n'établit pas que ce monopole est exercé dans un but illégitime. La Cour n'est pas convaincue par les affaires *R v Lewisham London BC ex p Shell UK Ltd*, [1988] 1 All E.R. 938 (B.C.); *Bailey v. Conole* (1931), 34 W.A.L.R. 18 (C.S.); et *Yates (Arthur) & Co. Pty. Ltd. v. Vegetable Seeds Committee* (1945), 72 C.L.R. 37 (H.C.), que les requérantes ont porté à sa connaissance. Rien ne permet de conclure que Postes Canada est animée du désir d'éliminer la concurrence au moyen du contrôle exclusif qu'elle exerce sur les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation.

Pourquoi Postes Canada refuse-t-elle de remettre les clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation? Selon l'intimée, il existe trois raisons: (1) ce geste irait à l'encontre des attentes des clients, (2) il compromettrait la sécurité, et (3) Postes Canada n'est pas investie du pouvoir de donner accès à une propriété privée. La Cour ne doute pas que les occupants d'appartements ne seraient pas rassurés de savoir que de nombreuses personnes ont accès à leur boîte aux lettres, en particulier compte tenu du nombre de chèques et de cartes de crédit qui sont envoyés par la poste. La Cour est aussi d'avis que Postes Canada n'est pas autorisée à donner accès à une propriété privée. Bien que la Cour estime que Postes Canada a

merely a disguise for quelling competition. Canada Post remains ultimately responsible for the misconduct of its employees or contractors. There was also evidence before the Court that Canada Post insists that it be satisfied with the security arrangements and training programmes provided to the employees of its contractors. It is clear to me that Canada Post takes its duty to provide security of the mail seriously.

I do not find that Canada Post has used its custody over apartment mailbox keys or its monopoly over the delivery of letters for an improper purpose.

ORDERS REQUESTED AND CONCLUSION

As is clear from the foregoing reasons, there is no question in my mind that Canada Post acted within its parliamentary mandate when delivering flyers to apartment building mailboxes and that this application should be dismissed. Absent a clearly worded prohibition in the Act, Canada Post is entitled to conduct this activity which is a logical extension of its primary duty to deliver letters. However, I think that it is appropriate to briefly comment on the orders requested by the applicants.

The applicants requested three alternative orders from this Court. First, the applicants requested that this Court grant an order declaring that Canada Post acted without jurisdiction or beyond its jurisdiction and, accordingly, an order prohibiting Canada Post from continuing to use its control over access to locked apartment mailboxes to deliver unaddressed flyers to those boxes. If I had found in the applicants' favour, this is the only order which this Court would have had jurisdiction to grant.

quelque peu exagéré les questions de sécurité, elle n'est pas disposée à souscrire aux prétentions des requérantes selon lesquelles la sécurité n'est qu'un prétexte pour étouffer la concurrence. Postes Canada demeure en définitive responsable de l'inconduite de ses employés et des entrepreneurs qui travaillent pour elle. La Cour a également été saisie de preuves selon lesquelles Postes Canada insiste pour que les arrangements concernant la sécurité et les programmes de formation offerts aux employés des entrepreneurs qui travaillent pour elle lui donnent satisfaction. Selon la Cour, il est indéniable que Postes Canada prend au sérieux l'obligation qui lui incombe de garantir la sécurité du courrier.

La Cour n'est pas convaincue que Postes Canada a utilisé son privilège à l'égard de la garde des clés des boîtes aux lettres des immeubles d'habitation ou son monopole à l'égard de la livraison des lettres dans un but illégitime.

ORDONNANCES DEMANDÉES ET CONCLUSION

Comme les motifs qui précèdent l'indiquent clairement, la Cour ne doute nullement que, s'agissant de la distribution de feuillets publicitaires dans les boîtes aux lettres des immeubles d'habitation, Postes Canada a agi dans les limites de sa mission législative et que la présente demande doit être rejetée. Faute d'une interdiction expresse dans la Loi, Postes Canada a le droit d'exercer cette activité qui est le prolongement logique de son obligation première de livrer des lettres. La Cour estime toutefois qu'il est opportun de faire quelques commentaires sur les ordonnances demandées par les requérantes.

Les requérantes demandent à la Cour de rendre l'une des trois ordonnances suivantes. Premièrement, les requérantes demandent à la Cour de rendre une ordonnance portant que Postes Canada a agi sans pouvoir ou a outrepassé sa compétence et, par conséquent, d'enjoindre à Postes Canada de ne plus utiliser le contrôle qu'elle exerce sur l'accès aux boîtes aux lettres à serrure des immeubles d'habitation pour distribuer des feuillets publicitaires sans adresse dans ces boîtes aux lettres. Si la Cour avait fait droit à la demande des requérantes, c'est la seule ordonnance qu'elle aurait eu compétence pour rendre.

In the alternative, the applicants requested an order requiring Canada Post to grant members of the CDNA and the other applicants equal access to these mailboxes on the same basis as Canada Post's unaddressed ADMAIL service. As a further alternative, the applicants requested that this Court order Canada Post to guarantee the members of the CDNA and the other applicants the right to use Canada Post's "economy" unaddressed ADMAIL service to deliver unaddressed flyers to apartments only at Canada Post's variable costs.

These alternative remedies sought by the applicants are outside of the mandate of this Court. There is nothing in the Act or the Regulations which would permit the Court to make changes to the legislative scheme. I have no doubt that the applicants find it disadvantageous to be denied access to apartment building mailboxes or to pay a premium price for delivery by Canada Post. Indeed, it appears that the motivation for bringing this action arose from Canada Post's policy—discontinued in February 1994—to provide apartment-only ADMAIL delivery only at a premium price. This now-discontinued policy had a significant negative impact on the applicants. Nonetheless, the price of ADMAIL delivery is not for this Court to decide. It is Canada Post's prerogative to set the terms for apartment-only ADMAIL service and, unfortunately for the applicants, it is not be the task of this Court to review Canada Post's pricing policies. Establishing the parameters for the delivery of flyers by Canada Post and pricing is a task for Parliament. It is not for this Court to make legislation.

This application is dismissed.

Subsidiairement, les requérantes demandent à la Cour d'ordonner à Postes Canada de donner aux membres de l'ACQ et aux autres requérantes un accès à ces boîtes aux lettres qui est identique à celui du service MÉDIAPOSTE sans adresse de Postes Canada. Subsidiairement, les requérantes demandent à la Cour d'ordonner à Postes Canada de garantir aux membres de l'ACQ et aux autres requérantes le droit d'utiliser le service MÉDIAPOSTE sans adresse à tarif économique de Postes Canada pour distribuer des feuillets publicitaires sans adresse dans des immeubles d'habitation seulement aux frais variables de Postes Canada.

Ces deux redressements subsidiaires demandés par les requérantes ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Il n'y a rien dans la Loi ou dans le Règlement qui permettrait à la Cour d'apporter des changements au système législatif. La Cour ne doute pas que les requérantes considèrent qu'il est désavantageux de ne pas avoir accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation ou de devoir payer un supplément pour recourir au service de distribution de Postes Canada. À vrai dire, il semble que la présente espèce découle d'une politique de Postes Canada, qui a été abandonnée en février 1994, stipulant que la distribution de la MÉDIAPOSTE aux immeubles d'habitation seulement ne serait assurée qu'au tarif supérieur. Cette politique maintenant abandonnée a eu un effet négatif important sur les requérantes. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la Cour de fixer le prix de la distribution de la MÉDIAPOSTE. C'est Postes Canada qui a le privilège d'établir les conditions de la prestation du service MÉDIAPOSTE aux immeubles d'habitation seulement et, malheureusement pour les requérantes, il n'appartient pas à la Cour d'examiner les politiques de tarification de Postes Canada. C'est au législateur qu'il incombe d'établir les paramètres de la distribution de feuillets publicitaires par Postes Canada et de fixer les tarifs. Il n'appartient pas à la Cour de légiférer.

La présente demande est rejetée.