

T-1040-80

T-1040-80

**Fred Steiner (Plaintiff)**

v.

**The Queen, the Postmaster General, Lawrence F. Reid, A. E. Green and Marc Savoie (Defendants)**

Trial Division, Decary J.—Campbellton, January 14; Ottawa, July 17, 1981.

*Prerogative writs — Declaration — Postmaster decided that flyers submitted by the plaintiff for delivery were non-mailable matter on account of the text which was critical of the Post Office — Post Office Act gives the Postmaster General the power to decide what is non-mailable matter and the right to delegate such power — Whether such discretionary power is restricted to mail that is the object of a regulation issued under the Act — Application for a declaration that the defendants have a public duty to accept for delivery all mail which complies with the Act and Regulations, and a declaration that the defendants have a duty to accept for delivery the particular flyer, is allowed — Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14, ss. 2, 3(1), 5(1)(e),(p), 5(4), 6(a),(b),(f),(g), 7(1)(a),(b) — Third Class Mail Regulations, SOR/78-899, ss. 2, 3(1) — Prohibited Mail Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1289, ss. 2, 3 — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], ss. 1, 2.*

The plaintiff seeks a declaration that the defendants have a public duty to accept for delivery all mail which complies with the *Post Office Act* and Regulations and a further declaration that the defendants have a duty to accept for delivery the particular item which the plaintiff submitted to the defendants for mailing. The plaintiff wished to mail a flyer which met all physical requirements of the Regulations, but its text was critical of the Post Office. The Postmaster exercised his discretion and decided that the flyers were non-mailable matter on account of their text. Paragraph 5(1)(p) of the *Post Office Act* gives the Postmaster General the power to decide what is non-mailable matter and subsection 5(4) gives the Postmaster General the right to delegate such power to assistant deputy postmasters general. Mailable matter is defined as any thing that by the Act or Regulations may be sent by post. The question is whether the flyers could be the object of the exercise of discretion under section 5 of the Act on account of their text, or whether such an exercise of discretion was unreasonable or a breach of the duty to act fairly.

*Held*, the defendants have a public duty to accept for delivery all mail which complies with the *Post Office Act* and Regulations. Further, the defendants have a duty to accept for delivery the particular item which the plaintiff submitted for

**Fred Steiner (Demandeur)**

c.

**a La Reine, le ministre des Postes, Lawrence F. Reid, A. E. Green et Marc Savoie (Défendeurs)**

b Division de première instance, le juge Decary—Campbellton, 14 janvier; Ottawa, 17 juillet 1981.

*Brefs de prérogative — Jugement déclaratoire — Le maître de poste a décidé que les circulaires d'annonce que le demandeur avait présentées pour être transmises par la poste étaient des objets non transmissibles en raison du texte qui critiquait le bureau de poste — La Loi sur les postes confère au ministre des Postes le pouvoir de décider ce qui n'est pas transmissible et le droit de déléguer ce pouvoir — Il échet d'examiner si ce pouvoir discrétionnaire se limite aux envois qui font l'objet de règlements pris en application de la Loi — Est accueillie la demande tendant à l'obtention d'un jugement déclaratoire portant que les défendeurs ont le devoir, d'ordre public, d'accepter, pour être transmis par la poste, tous les envois qui sont conformes à la Loi et à ses Règlements d'application, et d'un autre jugement déclaratoire portant que les défendeurs ont le devoir d'accepter, pour être transmise par la poste, la circulaire d'annonce particulière — Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 2, 3(1), 5(1)e,p), 5(4), 6a,b,f,g), 7(1)a,b) — Règlement sur les objets de la troisième classe, DORS/78-899, art. 2, 3(1) — Règlement sur les objets interdits, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1289, art. 2, 3 — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], art. 1, 2.*

f Le demandeur sollicite un jugement déclaratoire portant que les défendeurs ont le devoir, d'ordre public, d'accepter, pour être transmis par la poste, tous les envois qui sont conformes à la *Loi sur les postes* et à ses Règlements d'application ainsi qu'un autre jugement déclaratoire portant que les défendeurs ont le devoir d'accepter l'envoi particulier que le demandeur a présenté aux défendeurs pour expédition par la poste. Le demandeur désirait envoyer par la poste une circulaire d'annonce qui remplissait toutes les conditions matérielles des Règlements, mais dont le texte critiquait le bureau de poste. Se prévalant de son pouvoir discrétionnaire, le maître de poste a décidé que les circulaires d'annonce étaient des objets non transmissibles en raison de leur contenu. L'alinéa 5(1)p) de la *Loi sur les postes* confère au ministre des Postes le pouvoir de décider ce qu'est un objet non transmissible, et le paragraphe 5(4) l'autorise à déléguer ce pouvoir aux sous-ministres adjoints des Postes. L'expression «objet transmissible» est définie comme comprenant tout ce qui, d'après la Loi et les Règlements, peut être envoyé par la poste. Il échet d'examiner si les circulaires d'annonce pouvaient faire l'objet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 5 de la Loi en raison de leur contenu, ou si un tel exercice était déraisonnable ou constituait un manquement au devoir d'agir équitablement.

*Arrêt*: les défendeurs ont le devoir, d'ordre public, d'accepter, pour être transmis par la poste, tous les envois qui sont conformes à la *Loi sur les postes* et à ses Règlements d'application. En outre, les défendeurs ont le devoir d'accepter, pour être

mailing. The definition of "mailable matter" indicates that it is only the Act or the Regulations that should define what is mailable, not the discretion of the Postmaster General or his designate. The legislator having enumerated in the definition and in the regulation section what is a mailable and a non-mailable matter, has in so doing fettered the discretion as it cannot be exercised except if it relates to items in the Act or in the Regulations. Had Parliament intended for the Postmaster General to have an absolute unfettered discretion to interrupt the mails or to refuse to accept mail because he did not agree with the contents of the mail, there would have been provided specific legislation permitting such actions. There being no such specific authority, it does appear that the legislator intended that all matters were mailable unless there were specific restrictions by way of regulation. Through the passage of the *Prohibited Mail Regulations* there is defined what is a non-mailable matter for the Act as well as the Regulations. Nowhere in the Act or Regulations is there the authority to refuse to accept mail because the Postmaster General or his designate does not approve of the purport of the mailing. Unless there is a specific regulation permitting the Postmaster General to refuse to permit the mail to go through, it is not to be inferred from the language that it is permitted to refuse the use of the mails. There are enabling words which permit the plaintiff to mail the flyer in question and, as a result, those words must be read as being compulsory. The Regulations in no way provide authority for the Postmaster General to refuse to accept third class mail because of the contents. The power to decide what is a letter given the Postmaster General at paragraph 5(1)(p) of the Act is only one of making a regulation as to what is a letter, a mailable matter and a non-mailable matter, and cannot be exercised unless through the medium of regulations.

*Re Fisheries Act, 1914* [1930] 1 D.L.R. 194 (P.C.), applied. *Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen* [1956] S.C.R. 82, applied. *R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282, applied. *Re Pacific Press and The Queen* (1977) 37 C.C.C. (2d) 487 (B.C.S.C.), agreed with. *Roncarelli v. Duplessis* [1959] S.C.R. 121, referred to.

ACTION.

COUNSEL:

*Ronald A. Pink* for plaintiff.  
*A. R. Pringle* for defendants.

SOLICITORS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

transmis par la poste, l'envoi particulier que le demandeur a présenté pour expédition par la poste. Il ressort de la définition d'«objet transmissible» qu'il appartient exclusivement à la Loi ou aux Règlements de définir ce qui est transmissible, et que cette définition ne relève pas du pouvoir discrétionnaire du ministre des Postes ni de la personne qu'il désigne. En précisant, dans la définition et dans l'article portant autorisation d'établir des règlements, ce qu'est un objet transmissible et ce qu'est un objet non transmissible, le législateur a limité le pouvoir discrétionnaire puisqu'il ne peut être exercé que relativement à des envois prévus par la Loi ou les Règlements. Si le Parlement avait voulu donner au ministre des Postes la liberté absolue d'interrompre l'acheminement du courrier ou de refuser d'accepter des envois parce qu'il n'était pas d'accord avec leur contenu, une autorisation expresse de le faire aurait été prévue dans la législation. Étant donné qu'il n'existe aucun pouvoir précis à ce sujet, il semblerait que le législateur ait voulu que tous les envois soient transmissibles à moins de restrictions précises prévues par règlement. Le *Règlement sur les objets interdits* définit ce qu'est un objet non transmissible aux fins de la Loi ainsi que du Règlement. Nulle part dans la Loi ni dans le Règlement est-il prévu le pouvoir de refuser d'accepter des envois parce que le ministre des Postes ou la personne qu'il a désignée n'est pas d'accord avec le motif de l'envoi. A moins d'un règlement précis permettant au ministre des Postes de refuser de permettre à un envoi d'être acheminé par la poste, on ne doit pas interpréter le texte comme permettant de refuser à quelqu'un de se servir de la poste. Il existe des dispositions autorisant le demandeur à envoyer par la poste la circulaire d'annonce en question et, par conséquent, ces dispositions doivent être interprétées comme obligatoires. Aucune disposition des Règlements n'autorise le ministre des Postes à refuser d'accepter des objets de la troisième classe à cause de leur contenu. Le pouvoir de décider ce qu'est une lettre, conféré au ministre des Postes à l'alinéa 5(1)p) de la Loi, est seulement le pouvoir d'établir un règlement relativement à ce qu'est une lettre, un objet transmissible et un objet non transmissible, et ce pouvoir ne peut être exercé que par règlements.

Arrêts appliqués: *Re Fisheries Act, 1914* [1930] 1 D.L.R. 194 (C.P.); *Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine* [1956] R.C.S. 82; *R. c. Drybones* [1970] R.C.S. 282. Arrêt approuvé: *Re Pacific Press et La Reine* (1977) 37 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 487 (C.S.C.-B.). Arrêt mentionné: *Roncarelli c. Duplessis* [1959] R.C.S. 121.

ACTION.

AVOCATS:

*Ronald A. Pink* pour le demandeur.  
*A. R. Pringle* pour les défendeurs.

PROCUREURS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

DECARY J.: The issue as I understand this matter\*, is whether the exercise of discretionary power given the Postmaster General by the provisions of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, is restricted or not to the mail that is the object of a regulation issued under the authority of the Act and to the mail that is unlawful by virtue of the Act itself.

Before stating the facts that gave rise to the action seeking a declaration that the defendants have a public duty to accept for delivery all mail which complies with the *Post Office Act* and Regulations and a further declaration that the defendant, the Queen, and her servants have a duty to accept for delivery the particular item which the plaintiff submitted to the defendants for mailing, I believe that the pivotal sections of the Act and of the Regulations should be quoted and commented upon.

First, subsection 3(1) of the *Post Office Act* states:

3. (1) There shall be a department of the Government of Canada called the Post Office Department over which the Postmaster General shall preside.

The purpose of this clause is patent: there shall exist a Post Office and an overall manager.

The next section to consider is, in my view, this one:

5. (1) Subject to this Act, the Postmaster General shall administer, superintend and manage the Canada Post Office, and, without restricting the generality of the foregoing, may

(p) decide in any particular case what is a letter, mailable matter or non-mailable matter;

If there were no Regulations, only these provisions of the Act, then the Postmaster General would be vested with an unfettered discretion to decide what is mailable and unmailable matter.

\* The notes submitted by counsel for plaintiff, Mr. Pink, have been used to a great extent.

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

LE JUGE DECARY: Si je comprends bien, la question qui se pose en l'espèce\* est de savoir si l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre des Postes par les dispositions de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14, se limite ou non aux envois qui font l'objet d'un règlement pris en application de la Loi et aux envois que la Loi déclare illégaux.

Avant d'énoncer les faits qui ont donné naissance à la présente action qui tend à obtenir un jugement déclaratoire portant que les défendeurs ont le devoir, d'ordre public, d'accepter, pour être transmis par la poste, tous les envois qui sont conformes à la *Loi sur les postes* et à ses Règlements d'application ainsi qu'à obtenir un autre jugement déclaratoire portant que la défenderesse, la Reine, et ses employés ont le devoir d'accepter, pour être transmis par la poste, l'envoi particulier que le demandeur a présenté aux défendeurs pour expédition par la poste, je crois qu'il convient de citer et de commenter les articles importants de la Loi et des Règlements.

Premièrement, le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les postes* prévoit:

3. (1) Est établi un ministère du gouvernement du Canada, appelé ministère des Postes, ayant à sa tête le ministre des Postes.

L'objet de cet article est évident: on crée un ministère des Postes avec un directeur général.

Le prochain article qu'il convient d'examiner est, selon moi, le suivant:

5. (1) Sous réserve de la présente loi, le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut

p) décider, dans tout cas particulier, ce qu'est une lettre, un objet transmissible ou un objet non transmissible;

Si l'y avait seulement ces dispositions de la Loi, sans Règlements d'application, alors le ministre des Postes aurait la liberté absolue de décider ce qui est transmissible et ce qui ne l'est pas.

\* J'ai employé en grande partie les notes soumises par l'avocat du demandeur, M<sup>e</sup> Pink.

That discretionary power could be delegated to and exercised by certain public servants, in view of subsection 5(4):

5. ...

(4) The Postmaster General may delegate any or all of the powers, duties and functions set out in paragraphs (1)(p) and (q) to assistant deputy postmasters general and to directors of the Post Office Department.

A mailable matter is defined in subsection 2(1) as:

2. (1) ...

"mailable matter" includes any thing that by this Act or any regulation may be sent by post;

The object of the discretion in subsection 5(1) is to decide what may be sent by post and what may be sent by post is only what is defined in the Act or the Regulations.

The provisions of section 6 give the power to make regulations for, *inter alia*, the following purposes amongst these enumerated from (a) to (y):

6. The Postmaster General may make regulations for the efficient operation of the Canada Post Office and for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) prescribing, for the purposes of this Act, what is a letter and what is mailable matter and non-mailable matter;

(b) for the classification of mailable matter;

(f) prescribing the conditions under which mailable matter may be sent by post;

(g) for excluding non-mailable matter from the mails and providing for the return to the sender or other disposition of non-mailable matter;

I note that Parliament has stated that the Regulations are for the efficient operation of the Canada Post Office, initially, and, secondly, for carrying the purposes and provisions of the Act into effect. It is also the first mention of non-mailable matter which is defined by reference to mailable matter by deducing that it has to be an item that cannot be sent by post.

The definition of "mailable matter" in subsection 2(1) indicates that it is only the Act or the Regulations that should define what is mailable, not the discretion of the Postmaster General or his designate. If it was the intention of Parliament to

Ce pouvoir discrétionnaire pourrait être délégué à certains fonctionnaires en vertu du paragraphe 5(4):

5. ...

(4) Le ministre des Postes peut déléguer tout ou partie des pouvoirs, attributions et fonctions énoncés aux alinéas (1)p) et q) aux sous-ministres adjoints des Postes et aux directeurs du ministère des Postes.

Un objet transmissible est défini comme suit au paragraphe 2(1):

2. (1) ...

«objet transmissible» comprend tout ce qui, d'après la présente loi ou quelque règlement, peut être envoyé par la poste;

L'objet de ce pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 5(1) est de décider ce qui peut être envoyé par la poste, et ce qui peut être envoyé par la poste est uniquement ce qui est prévu dans la Loi ou les Règlements.

L'article 6 confère le pouvoir d'établir des règlements pour la réalisation des objets prévus aux alinéas a) à y), notamment:

6. Le ministre des Postes peut établir des règlements pour le fonctionnement efficace de la poste au Canada, ainsi que pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

a) prescrivant, aux fins de la présente loi, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un objet transmissible ou un objet non transmissible;

b) établissant la classification des objets transmissibles;

f) prescrivant les conditions auxquelles un objet transmissible peut être envoyé par la poste;

g) portant exclusion d'objets non transmissibles de la poste et décrétant leur renvoi à l'expéditeur ou quelque autre façon d'en disposer;

Je remarque que le Parlement a déclaré que les Règlements sont d'abord établis pour le fonctionnement efficace de la poste au Canada et, en deuxième lieu, pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la Loi. C'est également la première fois qu'il est fait mention d'objets non transmissibles qui se définissent par rapport à ce qui est transmissible; on déduit qu'il doit s'agir d'objets qui ne peuvent être envoyés par la poste.

Il ressort de la définition d'«objet transmissible» au paragraphe 2(1) qu'il appartient exclusivement à la Loi ou aux Règlements de définir ce qui est transmissible et que cette définition ne relève pas du pouvoir discrétionnaire du ministre des Postes

allow the Postmaster General to have an unlimited discretion in this regard then the only mention needed would be paragraph (p) in subsection 5(1).

The legislator having enumerated in the definition and in the regulation section what is a mailable and a non-mailable matter, has in so doing fettered the discretion as it cannot be exercised except if it relates to items in the Act or in the Regulations.

The provisions of paragraphs 7(1)(a) and (b) deal with the use of the mail for unlawful purposes:

7. (1) Whenever the Postmaster General believes on reasonable grounds that any person

(a) is, by means of the mails,

(i) committing or attempting to commit an offence, or

(ii) aiding, counselling or procuring any person to commit an offence, or

(b) with intent to commit an offence, is using the mails for the purpose of accomplishing his object,

the Postmaster General may make an interim order (in this section called an "interim prohibitory order") prohibiting the delivery of all mail directed to that person (in this section called the "person affected") or deposited by that person in a post office.

The legislative scheme becomes more apparent upon reading this section. It is elaborate and detailed and is indicative that where Parliament wanted to give a broad discretion to interfere with the operations of the mail then it has said so specifically and exactly. It is submitted that this exact reference to the use of the mails for unlawful purposes is in keeping with the legislative intent.

When one considers the purpose of section 7 in light of the entire Act, the powers provided are understandable, but it is important to understand that when Parliament wanted to restrict in some way the proper flow of the mail specific authority was enunciated.

Had Parliament intended for the Postmaster General to have an absolute unfettered discretion to interrupt the mails or to refuse to accept mail because he did not agree with the contents of the mail there would have been provided specific legis-

ni de la personne qu'il désigne. Si le Parlement avait eu l'intention de donner au ministre des Postes un pouvoir discrétionnaire illimité à ce sujet, alors l'alinéa p) du paragraphe 5(1) aurait suffi.

En précisant, dans la définition et dans l'article portant autorisation d'établir des règlements, ce qu'est un objet transmissible et ce qu'est un objet non transmissible, le législateur a limité le pouvoir discrétionnaire puisqu'il ne peut être exercé que relativement à des envois prévus par la Loi ou les Règlements.

Aux alinéas 7(1)a) et b), il est question de l'utilisation de la poste à des fins illégales:

7. (1) Chaque fois que le ministre des Postes a des motifs raisonnables de croire qu'une personne,

a) au moyen de la poste,

(i) commet ou tente de commettre une infraction, ou

(ii) aide, incite ou pousse une personne à commettre une infraction, ou,

b) dans l'intention de commettre une infraction, emploie la poste pour atteindre son but,

le ministre des Postes peut rendre un ordre provisoire (dans le présent article, appelé «ordre prohibitif provisoire»), interdisant la livraison de tout courrier adressé à cette personne (au présent article, appelée «personne en cause») ou déposé par cette personne à un bureau de poste.

Le but poursuivi par la Loi devient plus évident à la lecture de cet article. Il est d'une facture travaillée et détaillée et permet de constater que lorsque le Parlement a voulu donner un vaste pouvoir discrétionnaire d'intervention dans les activités de la poste, il l'a dit de façon expresse et précise. Il est allégué que cette mention précise de l'emploi de la poste à des fins illégales est conforme à l'objet de la Loi.

Si l'on considère l'objet de l'article 7 à la lumière de l'ensemble de la Loi, on peut comprendre pourquoi ces pouvoirs y sont prévus, mais il est important de comprendre que lorsque le Parlement a voulu restreindre d'une façon ou d'une autre l'acheminement normal du courrier, le pouvoir précis de le faire a été prévu expressément.

Si le Parlement avait voulu donner au ministre des Postes la liberté absolue d'interrompre l'acheminement du courrier ou de refuser d'accepter des envois parce qu'il n'était pas d'accord avec leur contenu, une autorisation expresse de le faire

lation permitting such actions. This is what Parliament did with respect to the use of the mails for unlawful purposes, and the same could easily have been provided had Parliament wanted the Postmaster General to review the contents of flyers to ensure that they met the Postmaster General's standard of approval. There being no such specific authority permitting the Postmaster General or his designates to refuse to permit the mailing of matters because the Postmaster General or his designates do not agree with the contents of the mailing, then it does appear that the legislator intended that all matters were mailable unless there were specific restrictions by way of regulation.

To this point, we have considered only the provisions of the Act but the Act makes numerous references to the use of regulations for the definition of what is mailable or non-mailable matter. In the *Third Class Mail Regulations*, SOR/78-899, 30 November, 1978, a flyer is defined as:

2. ...

... an item of householder mail not exceeding four ounces in weight that is not in card or envelope form and that is not enclosed in an envelope;

A flyer is the kind of mail we shall be dealing with. The general authority for persons to use third class mail is subsection 3(1) which states:

3. (1) Subject to subsection (2), an item of Domestic Third Class Mail may be posted at the rate of postage set out for that item in Schedule I if the item is posted in accordance with the conditions in respect of that item set out in this Part.

When reference is made to section 9 of the Regulations, it can be seen that there are some 13 conditions which must be met. If all of the technical requirements of section 9 of the Regulations have been met then there is the right to post a third class mail in accordance with subsection 3(1), inasmuch as the flyer is a mailable matter in accordance with the definition of mailable matter in the Act.

What is left to determine is whether it is possible or not that the flyer was a non-mailable matter. In the *Prohibited Mail Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1289, non-mailable matter is defined in section 2 as:

aurait été prévue dans la législation. C'est ce que le Parlement a fait relativement à l'utilisation de la poste à des fins illégales, et il aurait facilement pu faire la même chose s'il avait voulu que le ministre des Postes examine le contenu de circulaires d'annonce pour s'assurer qu'elles soient conformes aux normes du ministre des Postes. Étant donné qu'il n'existe aucun pouvoir précis permettant au ministre des Postes ou aux personnes par lui désignées de refuser de permettre l'expédition par la poste d'envois parce qu'ils ne sont pas d'accord avec leur contenu, il semblerait que le législateur ait voulu que tous les envois soient transmissibles à moins de restrictions précises prévues par règlement.

Jusqu'ici, nous n'avons examiné que les dispositions de la Loi, mais celle-ci renvoie souvent aux règlements pour la définition des objets transmissibles et des objets non transmissibles. Dans le *Règlement sur les objets de la troisième classe*, DORS/78-899, daté du 30 novembre 1978, une circulaire d'annonce est définie comme suit:

2. ...

... un envoi sans adresse, ne pesant pas plus de quatre onces, qui n'est pas sous forme de carte ni d'enveloppe et n'est pas inséré dans une enveloppe;

C'est le genre d'envoi qui nous intéresse en l'espèce. C'est au paragraphe 3(1) qu'est prévue l'autorisation générale d'envoyer des objets de la troisième classe:

3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), tout objet de la troisième classe du régime intérieur peut être déposé au tarif d'affranchissement visé pour cet objet à l'annexe I si l'objet est déposé selon les conditions énoncées dans la présente partie.

Si l'on se rapporte à l'article 9 du Règlement, on peut voir qu'il y a 13 conditions à remplir. Le respect de toutes les exigences techniques prévues à l'article 9 du Règlement donne le droit d'envoyer un objet de la troisième classe, conformément au paragraphe 3(1), dans la mesure où la circulaire d'annonce est un objet transmissible selon la définition qu'en donne la Loi.

Il reste à déterminer si la circulaire d'annonce était ou non un objet non transmissible. Dans le *Règlement sur les objets interdits*, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1289, on trouve à l'article 2 la définition suivante de l'expression objet non transmissible:

2. ...

... anything prescribed as non-mailable matter by section 3.

Section 3 which identifies what a non-mailable matter is states in its introductory language the purpose for which there is such a list of articles from (a) to (j):

3. For the purposes of the Act and these Regulations, the following articles are non-mailable matter:

None having any bearing in the matter at issue, there is no need to quote the list.

The language of section 3 of the *Prohibited Mail Regulations* is similar to the language of the regulation section of the Act, i.e. section 6.

Section 3 of the *Prohibited Mail Regulations* establishes a list of articles that are non-mailable "for the purposes of the Act" and section 6 of the Act establishes a list of objects for which a regulation can be made. Through the passage of these *Prohibited Mail Regulations* there is defined what is a non-mailable matter for the Act as well as the Regulations. Although there is no specific definition in the Act of a non-mailable matter, there is reference in sections 5 and 6 to non-mailable matters and prohibited mail. This Regulation defines for the purposes of the Act under the authority of paragraph 6(1)(a) what is non-mailable matter. The Regulation being made pursuant to the power granted by the Act and there being no conflict between that power and the Regulation made by the exercise of that power, there cannot be any question of priority of the Act. The Regulation was made pursuant to the power granted by the Act.

Has the Postmaster General, once he has defined what is a non-mailable matter, the right to decide other matters which are enunciated in the *Prohibited Mail Regulations*? Nowhere in the Act or Regulations is there the authority to refuse to accept mail because the Postmaster General or his designate does not approve of the purport of the mailing.

The facts, as I find them in the evidence and the agreed statement of facts, are such that they either comply or do not comply with the *Third Class Mail Regulations* and consequently the matter desired to be mailed was or was not a mailable

2. ...

... tout objet prescrit à l'article 3 comme objet non transmissible.

L'article 3 qui précise ce qu'est un objet non transmissible dit dans sa partie introductive pourquoi il y a une telle liste d'articles aux alinéas a) à j):

3. Aux fins de la Loi et du présent règlement, les objets suivants sont des objets non transmissibles par la poste:

Aucun de ces articles n'étant pertinent, il est inutile de citer la liste.

Le langage de l'article 3 du *Règlement sur les objets interdits* est semblable à celui de l'article de la Loi portant autorisation d'établir des règlements, soit l'article 6.

L'article 3 du *Règlement sur les objets interdits* établit une liste d'articles qui ne sont pas transmissibles «aux fins de la Loi» et l'article 6 de la Loi établit une liste d'objets pour lesquels un règlement peut être pris. Le *Règlement sur les objets interdits* définit ce qu'est un objet non transmissible aux fins de la Loi ainsi que du Règlement. Bien qu'il n'existe dans la Loi aucune définition précise d'un objet non transmissible, il est fait allusion, aux articles 5 et 6, aux objets non transmissibles et aux objets interdits. Ce règlement définit, aux fins de la Loi, en vertu de l'alinéa 6(1)a), ce qu'est un objet non transmissible. Étant donné que le règlement est adopté conformément aux pouvoirs conférés par la Loi et qu'il n'existe aucun conflit entre ce pouvoir et le règlement établi par suite de l'exercice de ce pouvoir, il ne peut être question de la priorité de la Loi. Le règlement a été établi conformément au pouvoir conféré par la Loi.

Le ministre des Postes a-t-il le droit, après avoir défini ce qu'est un objet non transmissible, de désigner d'autres objets que ceux qui sont mentionnés dans le *Règlement sur les objets interdits*? Nulle part dans la Loi ni dans le Règlement est-il prévu le pouvoir de refuser d'accepter les envois parce que le ministre des Postes ou la personne qu'il a désignée n'est pas d'accord avec le motif de l'envoi.

Les faits, tels qu'ils ressortent de la preuve et de l'exposé conjoint des faits, sont tels qu'il y a conformité ou non avec le *Règlement sur les objets de la troisième classe* et, par conséquent, l'objet que l'on voulait expédier était ou n'était pas un objet

matter under the provisions of the *Post Office Act* and its duly issued Regulations and furthermore the exercise of discretion relating to the purport of the article to be mailed could or could not be exercised.

I find that the facts determinant to decide of the matter, as shown by the evidence of the then Postmaster in Campbellton, by the evidence of the plaintiff and the agreed statement of facts and by the written evidence filed are:

- a) the article desired to be mailed was a flyer;
- b) the flyer met all physical requirements of the Regulations in order to be sent by the post;
- c) the purport of the flyers for which post was required was not to the liking of the authorities of the Post Office Department as it pertained to the operation of a Post Office;
- d) the flyers were the object of a discretionary decision of a duly authorized officer of the Post Office to exercise discretion, made by invoking the power of paragraph 5(1)(p) and subsection 5(4) of the Act granting delegation as follows:

5. (1) Subject to this Act, the Postmaster General shall administer, superintend and manage the Canada Post Office, and, without restricting the generality of the foregoing, may

(p) decide in any particular case what is a letter, mailable matter or non-mailable matter;

and

5. . . .

(4) The Postmaster General may delegate any or all of the powers, duties and functions set out in paragraphs (1)(p) and (q) to assistant deputy postmasters general and to directors of the Post Office Department.

- e) the reasons given for deciding discretionarily that the flyers were non-mailable matter are: the nature of the text; the circumstances being a campaign against the management of the local office; responsibility to the general public, the postal system not being a vehicle for conveying labour disputes.

transmissible selon les dispositions de la *Loi sur les postes* et de ses Règlements d'application dûment adoptés et, en outre, le pouvoir discrétionnaire relatif à la raison pour laquelle l'article devait être expédié pouvait ou non être exercé.

D'après le témoignage du maître de poste d'alors à Campbellton, d'après le témoignage du demandeur, d'après l'exposé conjoint des faits ainsi que d'après les dépositions écrites, je conclus que les faits importants pour trancher cette question sont les suivants:

- a) l'article que l'on voulait expédier par la poste était une circulaire d'annonce;
- b) cette circulaire d'annonce remplissait toutes les exigences matérielles des Règlements pour être acheminée par la poste;
- c) le contenu des circulaires d'annonce que l'on voulait expédier par la poste ne plaisait pas aux autorités du ministère des Postes parce qu'il se rapportait au fonctionnement d'un bureau de poste;
- d) les circulaires d'annonce ont fait l'objet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un fonctionnaire dûment autorisé du ministère des Postes, décision prise en invoquant le pouvoir conféré par l'alinéa 5(1)p) et le paragraphe 5(4) de la Loi qui délèguent ce pouvoir dans les termes suivants:

5. (1) Sous réserve de la présente loi, le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut

p) décider, dans tout cas particulier, ce qu'est une lettre, un objet transmissible ou un objet non transmissible;

et

5. . . .

(4) Le ministre des Postes peut déléguer tout ou partie des pouvoirs, attributions et fonctions énoncés aux alinéas (1)p) et q) aux sous-ministres adjoints des Postes et aux directeurs du ministère des Postes.

- e) les raisons données pour décider, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, que les circulaires d'annonce étaient des objets non transmissibles sont: la nature du texte, les circonstances étant une campagne contre la gestion du bureau de poste local; la responsabilité envers le public, le système des postes n'étant pas un véhicule pour les conflits de travail.



The flyers read as follows:

10 REASONS WHY WE WANT THE POSTMASTER'S RESIGNATION

1. Four suspensions in 4 months without justification; 2. Blatant disregard for contractual rights; 3. Destroying morale and productivity by constantly harassing and intimidating local workers; 4. Completely destroying labour/management relations by attacking the union and its representatives; 5. Union representatives denied the right to defend fellow workers who are unjustly disciplined; 6. Retaliating against local workers who defend their rights, by changing their hours of work and days off; 7. Human rights violated by orders concerning the type of clothes which must be worn to work, and how hair and beards must be cut; 8. Reducing the number off on vacation at one time from 3 to 2 although this practice has been in effect for at least the last 4 years; 9. Refusing to hire a sufficient number of full-time employees to provide proper service; 10. Delaying the sortation of pension checks and welfare checks by refusing to offer overtime.

And the other item:

Whereas Postmaster Marc Savoie has undertaken a continuous harassment and intimidation campaign against CUPW members in the Campbellton Post Office. Whereas in the past 4 months, three executive members of the Union Local have been suspended for attempting to uphold their negotiated rights; and Whereas Mr. Savoie has issued a number of dictatorial orders violating both contractual and civil rights of Postal Workers in Campbellton; and Whereas Mr. Savoie has denied members both Local and Regional Union representation while unjustly reprimanding these suspended employees; and Whereas Mr. Savoie has destroyed all communications and Union/Management relations in the Campbellton Post Office; and Whereas this action has affected the morale to the extent that it is affecting the service to the public; and Whereas the members of the Campbellton Local have called for the resignation or the release of Mr. Savoie without success in their efforts to resolve this matter; and Whereas it may be necessary for the Campbellton Local to resort to strike action in their efforts to find a solution to this problem; Be it resolved that this Regional Conference supports the Campbellton Local in all actions necessary, up to and including a strike to have Mr. Savoie removed from his position as Postmaster.

*(N.B.: text of both flyers copied integrally, except for printing disposition).*

The Court does not have to decide if these flyers amount to a defamation, and though it takes note that the evidence discloses that no action was taken following the distribution of these documents hand to hand to the public, the comments therein, over the radio and in the newspapers, nevertheless for the purpose of the case, the contents of the texts are irrelevant to decide the issue

Les circulaires d'annonce sont ainsi rédigées:

[TRADUCTION] 10 RAISONS POUR LESQUELLES NOUS DEMANDONS LA DÉMISSION DU MAÎTRE DE POSTE

1. Quatre suspensions en 4 mois sans justification; 2. Méconnaissance flagrante des droits contractuels; 3. Entrave au moral et à la productivité par une intimidation et un harcèlement constants des employés locaux; 4. Réduction à néant des relations patronales-syndicales en attaquant le syndicat et ses représentants; 5. Dénî du droit des représentants syndicaux de défendre leurs collègues de travail qui font injustement l'objet de sanctions disciplinaires; 6. Mesures de rétorsion (changement des heures de travail et des jours de congé) prises contre les employés locaux qui défendent leurs droits; 7. Violation des droits de l'homme en donnant des ordres au sujet du genre de vêtements qui doivent être portés au travail, au sujet de la coiffure et au sujet de la barbe; 8. Réduction (de 3 à 2) du nombre d'employés pouvant prendre leurs congés annuels en même temps bien que cette pratique soit admise depuis au moins 4 ans; 9. Refus d'engager un nombre suffisant d'employés à temps plein pour fournir un service adéquat; 10. Retard du tri des chèques de pension et de bien-être en refusant de permettre les heures supplémentaires.

Et l'autre texte:

[TRADUCTION] Attendu que le maître de poste Marc Savoie a entrepris une campagne soutenue de harcèlement et d'intimidation contre les membres du SPC au bureau de poste de Campbellton; attendu qu'au cours des 4 derniers mois, trois dirigeants du syndicat ont fait l'objet d'une suspension pour avoir tenté de défendre les droits qui leur étaient reconnus par la convention collective; attendu que M. Savoie a donné plusieurs ordres dictatoriaux violant à la fois les droits contractuels et civils des postiers à Campbellton; attendu que M. Savoie a dénié aux membres leur droit à la représentation syndicale aux niveaux local et régional et a fait des remontrances aux employés faisant l'objet d'une suspension; attendu que M. Savoie a détruit toute communication et toute relation entre le syndicat et la direction au bureau de poste de Campbellton; attendu que cette action a détruit le moral au point où la qualité du service au public est touchée; attendu que les membres du local de Campbellton ont demandé la démission ou le renvoi de M. Savoie sans succès dans leurs tentatives pour résoudre cette question; et attendu qu'il est possible que le local de Campbellton doive avoir recours à la grève pour trouver une solution à ce problème; il est résolu que cette conférence régionale appuie toutes les actions prises par le local de Campbellton, y compris la grève, pour que M. Savoie soit révoqué de son poste de maître de poste.

*(N.B. le texte des deux circulaires d'annonce est reproduit intégralement, sauf pour la présentation)*

La Cour n'a pas à décider si ces circulaires d'annonce sont diffamatoires, et bien qu'elle prenne note du fait qu'il ressort de la preuve qu'aucune action n'a été prise à la suite de la distribution de ces documents au public et des commentaires à ce sujet à la radio et dans les journaux, néanmoins aux fins de la présente affaire, le contenu des textes n'est pas pertinent

as indeed the provisions of section 7 of the Act, dealing with the unlawful use of the mails have no application there having been no action taken in that sense.

Could the flyers, on account of their text, be legally the object of the exercise of discretion under the provisions of paragraph 5(1)(p) of the Act or was such an exercise of discretion unreasonable or in fact a breach of the duty to act fairly?

As said previously, nowhere can there be found in the Act or the Regulations, except in section 7, not applicable here, dealing with the use of the mails for unlawful purposes, anything that renders an article non-mailable on account of its text or contents.

The decision shows clearly that the contents were the only subject that mattered for the exercise of the discretion.

At a question put by the Court, the Postmaster, as he then was, answered that he would have extracted the mailing for advice from the regional and the national headquarters had the operation of another post office been involved or even had he known, if the same had been desired to be sent by first class mail.

In the case *Re Fisheries Act, 1914*,<sup>1</sup> the Privy Council (Lord Tomlin), on appeal from the Supreme Court of Canada, at page 201, stated with respect to the issuance of fishing licences:

Do the regulations rightly interpreted, give to the Minister any discretion in granting or refusing a licence where it is applied for by a qualified person.

The regulations in question affect both public and private rights of fishing. There is no express provision for withholding a licence where a qualified applicant submits a proper application and pays the small prescribed fee, and in their Lordships' judgment, there is nothing in the language of the regulations giving rise to a necessary implication that the Minister has a discretion to grant or withhold the licence.

Therefore, unless there is a specific regulation permitting the Postmaster General to refuse to permit the mail to go through, it is not to be inferred from the language that it is permitted to refuse the use of the mails. To the same effect

pour trancher la question, puisque, de toute façon, les dispositions de l'article 7 de la Loi relatives à l'utilisation illégale de la poste ne sont pas applicables, aucune action n'ayant été prise en ce sens.

<sup>a</sup> Les circulaires d'annonce pouvaient-elles légalement, compte tenu de leur texte, faire l'objet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu des dispositions de l'alinéa 5(1)p) de la Loi ou cet exercice du pouvoir discrétionnaire était-il déraisonnable ou constituait-il un manquement au devoir d'agir équitablement?

<sup>c</sup> Comme je l'ai déjà dit, il ne se trouve rien dans la Loi ou dans les Règlements, si ce n'est à l'article 7, qui n'est pas applicable en l'espèce et qui porte sur l'utilisation de la poste à des fins illégales, qui rende un objet non transmissible à cause de son texte ou de son contenu.

<sup>d</sup> Il ressort clairement de la décision que le contenu était le seul élément retenu aux fins de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

<sup>e</sup> En réponse à une question que lui posait la Cour, le maître de poste d'alors a répondu que s'il avait été question de la gestion d'un autre bureau de poste, il aurait retenu l'envoi pour demander à cet égard l'avis du siège social régional et du siège social national et, s'il l'avait su, même si on avait voulu l'envoyer sous forme de première classe.

<sup>g</sup> Dans l'arrêt *Re Fisheries Act, 1914*<sup>1</sup>, le Conseil privé (lord Tomlin), saisi d'un appel d'une décision de la Cour suprême du Canada, dit, à la page 201, relativement à l'émission de permis de pêche:

[TRADUCTION] Les règlements correctement interprétés donnent-ils au Ministre un pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou de refuser un permis lorsque demande en est faite par une personne admissible à l'obtenir?

<sup>h</sup> Les règlements en question touchent les droits public et privé de pêche. Il n'existe aucune disposition expresse permettant de refuser un permis lorsqu'un requérant admissible soumet une demande appropriée et paie les droits peu élevés qui sont prescrits, et leurs Seigneuries estiment que rien dans le texte des règlements ne permet de conclure que le Ministre a un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser le permis.

<sup>j</sup> Par conséquent, à moins d'un règlement précis permettant au ministre des Postes de refuser de permettre à un envoi d'être acheminé par la poste, on ne doit pas interpréter le texte comme permettant de refuser à quelqu'un de se servir de la poste.

<sup>1</sup> [1930] 1 D.L.R. 194 (P.C.).

<sup>1</sup> [1930] 1 D.L.R. 194 (C.P.).

there is the case of *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen*,<sup>2</sup> where the Court was considering an application of reconsideration before the Labour Relations Board where, in a unanimous judgment, Kerwin C.J.C., Kellock and Estey J.J., concurring, Locke J. said at pages 86-87:

While this language is permissive in form, it imposed, in my opinion, a duty upon the Board to exercise this power when called upon to do so by a party interested and having the right to make the application (*Drysdale v. Dominion Coal Company* ((1904) 34 Can. S.C.R. 328 at 336); Killam J.). Enabling words are always compulsory where they are words to effectuate a legal right (*Julius v. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214 at 243); Lord Blackburn).

In the case at bar, there are enabling words which permit the plaintiff to mail the flyer in question and, as a result, those words must be read as being compulsory. It would take the strongest language to permit the Postmaster General to refuse to accept mail because he did not approve of the contents.

It is my opinion that the Act and the Regulations establish a scheme wherein the public may send mail through the post as third class, provided that it meets certain specific regulations. The flyer in question met all of the necessary physical and technical regulations but because the defendant did not approve of the contents of the mailing he did not permit the mail to be processed. There is no authority for the Postmaster General to refuse to accept mail because he does not approve of the contents. Paragraph 5(1)(p) of the Act is not broad enough to grant such an authority. Paragraph 5(1)(p) must be read in conjunction with the provisions of section 6 that provide the instrument for deciding what is a letter, mailable or non-mailable matter, which instrument if so decided to use, is to issue a regulation, and also in conjunction with the *Prohibited Mail Regulations* and the *Third Class Mail Regulations*.

It is necessary to be cognizant of the Regulations which have been enacted to assist in the

<sup>2</sup> [1956] S.C.R. 82.

On retrouve ce point de vue dans l'arrêt *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine*<sup>2</sup>, où la Cour était saisie d'une affaire de demande de réexamen devant la commission des relations de travail et où, dans un jugement unanime prononcé par le juge Locke, le juge en chef Kerwin, les juges Kellock et Estey souscrivant, il est dit aux pages 86 et 87:

[TRADUCTION] Bien que le texte soit rédigé dans une forme qui comporte autorisation, à mon avis il impose à la commission l'obligation d'exercer ce pouvoir lorsqu'une partie intéressée et ayant le droit de faire la requête le lui en fait la demande (*Drysdale c. Dominion Coal Company* ((1904) 34 Can. R.C.S. 328 à la p. 336); le juge Killam). Les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit (*Julius c. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214 à la p. 243); lord Blackburn).

En l'espèce, il existe des dispositions autorisant le demandeur à envoyer par la poste la circulaire d'annonce en question et, par conséquent, ces dispositions doivent être interprétées comme obligatoires. Il faudrait un langage très clair pour permettre au ministre des Postes de refuser d'accepter des envois parce qu'il ne serait pas d'accord avec leur contenu.

Je suis d'avis que la Loi et les Règlements établissent un système permettant au public d'envoyer par la poste des objets de la troisième classe, à condition qu'ils soient conformes à certains règlements précis. La circulaire d'annonce en question était conforme à tous les règlements portant sur les aspects matériels et techniques mais le défendeur n'a pas permis à ces envois d'être acheminés parce qu'il n'était pas d'accord avec leur contenu. Aucune disposition de la Loi n'autorise le ministre des Postes à refuser d'accepter des envois parce qu'il n'est pas d'accord avec leur contenu. L'alinéa 5(1)p) de la Loi n'est pas d'une portée assez vaste pour lui donner ce pouvoir. L'alinéa 5(1)p) doit être lu conjointement avec les dispositions de l'article 6 qui prévoient le moyen de décider ce qu'est une lettre, un objet transmissible ou un objet non transmissible, le moyen prévu, si on décidait d'y avoir recours, étant de prendre un règlement, et conjointement, aussi, avec le *Règlement sur les objets interdits* et le *Règlement sur les objets de la troisième classe*.

Il est nécessaire de prendre connaissance des Règlements adoptés pour permettre l'application

<sup>2</sup> [1956] R.C.S. 82.

proper implementation of the Act and there one finds that the Regulations in no way provide authority for the Postmaster General to refuse to accept third class mail because of the contents. All of the foregoing is premised on the fact that the materials did not in any way violate the provisions of section 7 of the *Post Office Act*.

It is my considered opinion that the power to decide what is a letter given the Postmaster General at paragraph 5(1)(p) is only one of making a regulation as to what is the very same subject-matter as in paragraph 6(a), to wit: what is a letter, a mailable matter and a non-mailable matter, and cannot be exercised unless through the medium of regulations, not by a decision without regard to regulations. Further, in my opinion, there is no discretion that the Postmaster General could exercise in the case at bar because if there had been a discretion, it would have to be by way of a regulation covering the purport or nature of the text of the flyers. There is nowhere in the Act nor in the Regulations any authority for refusing mail on account of its contents except if it falls within the ambit of section 7 dealing with the use of the mails for unlawful purposes. There was nothing shown to be unlawful in the flyers as no action was ever taken and decided upon by the Courts that could make the tenor of the flyers an offence falling under section 7 of the Act.

If the Postmaster General and his employees have divergent opinions about certain matters and the latter cannot use the mail for purposes of criticism because the employer refuses its use at the whim of the moment, the same method of proceeding could be applied by the Postmaster General for any other divergent thinking or dispute between any other Department or Crown Corporation and the employees, still in every instance, be the medium the press, the radio or the television networks, the media are very prone to comment and to transmit the opinion of both parties to the dispute. The Postmaster General has no right to be immune from that risk because of the fact that he is in control of the operation of the mails whereas the other Departments or Crown Corporations do not have at their disposal such an

appropriée de la Loi, pour constater qu'il ne s'y trouve aucune disposition autorisant le ministre des Postes à refuser d'accepter des objets de la troisième classe à cause de leur contenu. Tout ce qui précède est fondé sur la prémisse que les objets ne contrevenaient nullement aux dispositions de l'article 7 de la *Loi sur les postes*.

Après avoir mûrement réfléchi, j'estime que le pouvoir de décider ce qu'est une lettre, conféré au ministre des Postes à l'alinéa 5(1)p), est seulement le pouvoir d'établir un règlement relativement au même sujet qu'à l'alinéa 6a), soit: ce qu'est une lettre, un objet transmissible et un objet non transmissible, et que ce pouvoir ne peut être exercé que par règlements, non par une décision qui ne tient pas compte des règlements. Je suis en outre d'avis que le ministre des Postes ne pouvait, en l'espèce, exercer aucun pouvoir discrétionnaire parce que s'il lui avait été loisible d'en exercer un, ce pouvoir aurait dû se fonder sur un règlement portant sur l'objet ou la nature du texte des circulaires d'annonce. Il n'existe, ni dans la Loi ni dans les Règlements, aucune disposition permettant de refuser des envois à cause de leur contenu, sauf s'ils tombent sous le coup de l'article 7 qui porte sur l'utilisation des postes à des fins illégales. On n'a pas démontré qu'il y ait eu quoi que ce soit d'illégal dans les circulaires d'annonce puisque aucune action n'a été prise, ni décision judiciaire rendue pouvant permettre de conclure que le contenu des circulaires d'annonce constituait une infraction prévue à l'article 7 de la Loi.

S'il survient un désaccord entre le ministre des Postes et ses employés sur certains sujets et que ceux-ci ne peuvent avoir recours aux postes pour diffuser leur critique parce que l'employeur, par caprice, leur en refuse l'emploi, le ministre des Postes pourrait faire la même chose pour toute autre opinion contraire ou toute dispute entre tout autre ministère ou société de la Couronne et ses employés, même si dans tous les cas, qu'il s'agisse de la presse écrite, de la radio ou de la télévision, les journalistes sont toujours empressés de commenter ou de transmettre l'opinion des deux parties à un différend. Le ministre des Postes n'a pas le droit de se mettre à l'abri de ce risque parce qu'il contrôle la poste, alors que les autres ministères ou sociétés de la Couronne n'ont pas à leur disposition des moyens aussi efficaces que le déni

effective way as the denial of the use of the post, but still they could use such a refusal if the defendants were to be right in their interpretation.

That method of proceeding, be it for the benefit of the Postmaster General only, or for any other Department or Crown Corporation, would amount to a breach of duty to act fairly by the Postmaster General in the operation of his Department and maybe as well by other Departments or Crown Corporations by resorting to such a drastic way of proceeding.

That way of thinking, the breach of duty to act fairly, by refusing mail that otherwise qualifies for using the facilities of the Canada Post Office, could, if it is found to be misconduct, be the object of resorting to the provisions of paragraph 5(1)(e):

5. (1) Subject to this Act, the Postmaster General shall administer, superintend and manage the Canada Post Office, and, without restricting the generality of the foregoing, may

(e) remove or suspend or impose lesser penalties on any postal employee for misconduct in office;

and could use that power to remove, suspend or impose a lesser penalty.

It is amazing to find out that a decision of a Postmaster General as to a letter, mailable or non-mailable matter, requires that the Postmaster be first enabled by a regulation, but that for the removal, suspension or penalty imposed upon an employee, no regulation is needed.

If there is the requirement of a regulation to be enabled to be competent to decide what is a letter, a mailable or non-mailable matter, except in the case of unlawful purposes foreseen at section 7 of the Act, surely there would have been much more so a need for a regulation to decide what is a mailable or non-mailable matter, on account of the text or purport of the letter or the matter.

A perusal of the *Third Class Mail Regulations* and of the *Prohibited Mail Regulations* convinces me that these were issued to rule the physical aspects or the physical nature of the matter desired to be mailed but in no way their tenor unless the tenor be falling under the provisions of

de l'utilisation de la poste, mais ils pourraient néanmoins avoir recours à ce moyen si l'interprétation des défendeurs était maintenue.

a Cette façon de faire, que ce soit uniquement à l'avantage du ministre des Postes ou de tout autre ministère ou société de la Couronne, équivaudrait, pour le ministre des Postes dans la gestion de son Ministère, à un manquement à son devoir d'agir équitablement, et peut-être en serait-il de même pour les autres ministères ou sociétés de la Couronne qui auraient recours à ce moyen radical.

c Cette façon de penser, le manquement au devoir d'agir équitablement, en refusant des envois autrement transmissibles par la poste au Canada pourrait, si on jugeait qu'il s'agit de mauvaise conduite, faire l'objet de l'application des dispositions de l'alinéa 5(1)e):

d 5. (1) Sous réserve de la présente loi, le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut

e (e) congédier ou suspendre tout employé de la poste ou lui infliger une moindre peine, pour mauvaise conduite dans l'exercice de ses fonctions;

et pourrait utiliser ce pouvoir pour congédier, suspendre ou infliger une moindre peine.

f Il est étonnant d'apprendre qu'une décision du ministre des Postes relativement à une lettre ou à un objet transmissible ou non transmissible exige que le Ministre y soit d'abord autorisé par un règlement mais que pour le congédiement, la suspension ou une peine infligée à un employé, aucun règlement n'est requis.

h S'il faut un règlement pour avoir le pouvoir de décider ce qu'est une lettre, un objet transmissible ou un objet non transmissible, à l'exception du cas des fins illégales prévu à l'article 7 de la Loi, à plus forte raison, il y aurait certainement besoin d'un règlement pour décider ce qu'est un objet transmissible ou non transmissible en fonction du texte ou du but de la lettre ou de l'objet.

i Un examen du *Règlement sur les objets de la troisième classe* et du *Règlement sur les objets interdits* me convainc que ces Règlements ont été adoptés pour régir les aspects matériels des objets qu'on désire envoyer par la poste, mais aucunement pour régir leur teneur, sauf si, s'agissant

section 7 of the Act as being for an unlawful purpose.

The contents, the purport of a matter desired to be mailed, cannot be refused the use of the mails unless it be for an unlawful purpose. To put another interpretation on the Act is to permit a censorship contravening the right granted to the people of our country to exercise free speech.

I cannot not give great weight to the remarks of the learned counsel for the plaintiff in connection with the infringement of the right of free speech if the application of the Act as was done in this case were to be condoned by the interpretation the Court might give to the provisions of the Act and the Regulations.

It is not assistance that one can seek in the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], for the interpretation of the *Post Office Act*; it is in my view a duty to resort to the *Canadian Bill of Rights* for the interpretation of the *Post Office Act* and its Regulations as the *Canadian Bill of Rights* recognizes rights that existed.

Section 1 of the *Canadian Bill of Rights* states:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(d) freedom of speech;

Section 2 states:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, . . . .

I do not believe, and I do not wish to believe, that the interpretation to be placed upon the Act and Regulations should restrict the freedom of speech as protected by the *Canadian Bill of Rights*. An interpretation of the *Post Office Act* which infringes upon the *Canadian Bill of Rights* is to be avoided.

d'une fin illégale, ils tombent sous le coup des dispositions de l'article 7 de la Loi.

On ne peut refuser d'acheminer un objet par la poste à cause de son contenu ou de son but à moins qu'il ne s'agisse d'une fin illégale. Interpréter la Loi autrement serait permettre la censure, ce qui porterait atteinte au droit de parole reconnu au peuple canadien.

Je ne pourrais pas ne pas accorder beaucoup de poids aux remarques de l'avocat du demandeur relativement à la violation du droit de parole si la façon d'appliquer la Loi en l'espèce devait être approuvée par l'interprétation que la Cour pourrait donner des dispositions de la Loi et des Règlements.

Cela n'est d'aucun secours que l'on puisse se rapporter à la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], pour l'interprétation de la *Loi sur les postes*; c'est selon moi un devoir de se rapporter à la *Déclaration canadienne des droits*, pour interpréter la *Loi sur les postes* et ses Règlements parce que la *Déclaration canadienne des droits* reconnaît des droits qui existaient.

L'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* est rédigé comme suit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

d) la liberté de parole;

L'article 2 prévoit ce qui suit:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression . . . .

Je ne crois pas, et je ne veux pas croire, que la Loi et les Règlements devraient pouvoir être interprétés de façon à restreindre la liberté de parole qui est protégée par la *Déclaration canadienne des droits*. Il faut éviter une interprétation de la *Loi sur les postes* qui contrevienne aux dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*.

In the case of *Re Pacific Press and The Queen*,<sup>3</sup> at page 494 Nemetz C.J. said:

Where, then, does the matter stand in Canada? Counsel for the petitioner submits that Parliament has accorded the free press a special place under the *Canadian Bill of Rights*. Accordingly, he argues, ss. 1(f) and 2, must be taken into consideration and weighed by the Justice of the Peace before he exercises his judicial discretion to grant the issuance of a search warrant against an organ of the free press of this country. *A fortiori*, he says, this fact is to be weighed in cases where the premises of the newspaper are not the premises of those persons accused of the crime. I agree with this submission.

So do I, and in my opinion a matter desired to be mailed, meeting all the requirements of the Act and its Regulations cannot be refused the use of the post on account of the whim of the Postmaster General without infringing the freedom of speech that should be protected in the interpretation of the *Post Office Act* unless specific provisions to the contrary are enacted.

One of the leading cases on the *Canadian Bill of Rights*, *The Queen v. Drybones*,<sup>4</sup> ought to be consulted. Even the dissenting judgment of Pigeon J. in this case indicated that the *Canadian Bill of Rights* was to be used as a means of interpretation in considering other federal statutes. Mr. Justice Pigeon, at page 307, stated:

On the whole, I cannot find in the *Canadian Bill of Rights* anything clearly showing that Parliament intended to establish concerning human rights and fundamental freedoms some overriding general principles to be enforced by the courts against the clearly expressed will of Parliament in statutes existing at the time. In my opinion, Parliament did nothing more than instruct the courts to construe and apply those laws in accordance with the principles enunciated in the *Bill* on the basis that the recognized rights and freedoms did exist, not that they were to be brought into existence by the courts.

It is my opinion that the refusal to accept the mail was an infringement of the right to free speech and that the provisions of the *Post Office Act* and its Regulations should be construed so as to protect that right to its full extent unless the use of that right is resorted to for an unlawful purpose.

Finally, there are strong policy considerations which dictate that the *Post Office* ought not to

<sup>3</sup> (1977) 37 C.C.C. (2d) 487 (B.C.S.C.).

<sup>4</sup> [1970] S.C.R. 282.

Dans l'arrêt *Re Pacific Press et La Reine*<sup>3</sup>, à la page 494, le juge en chef Nemetz dit:

[TRADUCTION] Alors, quelle est la situation au Canada? L'avocat de la requérante soumet que le Parlement a accordé à la liberté de la presse une place spéciale dans la *Déclaration canadienne des droits*. Par conséquent, il prétend que les art. 1f) et 2 doivent être pris en considération et examinés par le juge de paix avant d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré d'émettre un mandat de perquisition contre un organisme de la presse libre de ce pays. A plus forte raison, dit-il, il faut tenir compte de ce fait dans les cas où les locaux du journal ne sont pas les locaux des personnes accusées du crime. Je suis d'accord avec cet argument.

Moi aussi, et je suis d'avis qu'on ne peut, sans violer la liberté de parole qui devrait être protégée dans l'interprétation de la *Loi sur les postes* à moins que des dispositions expresses à l'effet contraire ne soient adoptées, refuser d'acheminer par la poste, pour un caprice du ministre des Postes, un objet présenté pour expédition qui satisfait à toutes les exigences de la *Loi* et de ses Règlements.

Il convient de consulter un des cas faisant autorité relativement à la *Déclaration canadienne des droits*, *La Reine c. Drybones*<sup>4</sup>. Même dans les motifs dissidents du juge Pigeon dans cette affaire, on se dit d'avis que la *Déclaration canadienne des droits* doit être utilisée comme guide d'interprétation lors de l'examen des autres lois fédérales. Le juge Pigeon dit à la page 307:

En définitive, je ne trouve rien dans la *Déclaration canadienne des droits* qui démontre clairement que le Parlement avait l'intention d'établir à l'égard des droits de l'homme et des libertés fondamentales des principes primordiaux d'ordre général, que les tribunaux devraient appliquer à l'encontre de la volonté clairement exprimée du Parlement dans les lois existant à cette époque. A mon avis, le Parlement n'a fait rien de plus que de prescrire aux tribunaux d'interpréter et d'appliquer ces lois conformément aux principes énoncés dans la *Déclaration*, en considérant que les droits et libertés reconnus existaient alors et non pas qu'ils seraient établis par les tribunaux.

Je suis d'avis que le refus d'accepter l'envoi constituait une violation du droit à la liberté de parole et que les dispositions de la *Loi sur les postes* et de ses Règlements d'application devraient être interprétées de façon à protéger ce droit le plus possible à moins qu'il ne soit utilisé à des fins illégales.

Enfin, il existe des motifs sérieux d'ordre politique qui exigent que le ministère des Postes n'ait

<sup>3</sup> (1977) 37 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 487 (C.S.C.-B.).

<sup>4</sup> [1970] R.C.S. 282.

have the authority to review mail to determine whether or not its contents are acceptable. What are the norms of acceptability? Strong exception has to be taken to a comment by Mr. Savoie in his testimony in answer to a question from the Court at page 154 where it states:

Q. Let us say that a flyer has a very controversial issue on its face. It is up to you to accept it or not as third class, is it? Like abortion, for instance?

A. Yes.

If this interpretation of the authority of a postmaster is correct, then there is a frightening amount of power which exists in the Post Office.

If the interpretation of the defendant is correct, then what would happen if a newspaper wrote an editorial condemning the actions of the Post Office? Would the Post Office then interfere and remove that editorial from any newspaper which the newspaper mailed through the Post Office? Surely, this cannot be permitted to occur.

What would happen if the Jehovah's Witnesses in mailing their *Watch Tower* magazine tried to mail it in a Post Office where there was a postmaster who had strong views to the contrary? Could he then arrange to have the material extracted from the post subject to confirmation by the Postmaster General or his designate? This is reminiscent of the case *Roncarelli v. Duplessis*<sup>5</sup>.

What would happen if the Conservative Party condemned the Liberals in a flyer to be distributed to householders for the poor operation of the Post Office? Would the Postmaster General want these materials extracted from the mail because it might present the Post Office in a poor light?

The answer to the foregoing questions must be surely a resounding "no". The *Post Office Act* was never intended to ensure that there were censorship rights vested in the Postmaster General. The Act is defined and described sufficiently well to limit non-mailable mail which falls in a certain category. If Parliament had intended that the Postmaster General would have powers in this area, then there would have been specific reference to it in the Act and Regulations. Broad, sweeping statements which run counter to the intent of the legislation ought not to be interpreted against a

pas le pouvoir d'examiner le courrier pour déterminer si le contenu en est acceptable. Quelles sont les normes d'un envoi acceptable? Il faut désapprouver vigoureusement la réponse donnée par M. Savoie à une question que lui posait la Cour, à la page 154, où on lit ce qui suit:

[TRANSDUCTION] Q. Disons qu'une circulaire traite d'un sujet très controversé. Est-ce que c'est à vous qu'il revient de l'accepter ou non à titre d'objet de la troisième classe? S'il s'agit d'avortement, par exemple?

R. Oui.

Si c'est là l'interprétation correcte du pouvoir d'un maître de poste, alors il existe au ministère des Postes un pouvoir d'une ampleur effrayante.

Si l'interprétation du défendeur est exacte, alors qu'arriverait-il si un journal publiait un éditorial condamnant les actions du ministère des Postes? Le ministère des Postes interviendrait-il pour enlever l'éditorial de tout exemplaire que ce journal enverrait par la poste? On ne peut manifestement pas permettre cela.

Que se produirait-il si les témoins de Jehovah essaient d'expédier leur revue *Watch Tower* dans un bureau de poste dirigé par un maître de poste au point de vue fermement opposé? Pourrait-il alors faire retirer cette revue de la poste sous réserve de la confirmation du ministre des Postes ou de la personne désignée par lui? Cela rappelle l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*<sup>5</sup>.

Qu'arriverait-il si le parti conservateur blâmait les libéraux pour le mauvais fonctionnement des postes dans des imprimés sans adresse? Le ministre des Postes voudrait-il retirer ces imprimés de la poste parce qu'ils pourraient présenter les postes sous un jour défavorable?

La réponse à ces questions doit certainement être un «non» retentissant. La *Loi sur les postes* n'a pas été conçue pour donner au ministre des Postes un droit de censure. La Loi est suffisamment précise pour limiter les objets non transmissibles qui relèvent d'une certaine catégorie. Si le Parlement avait voulu conférer au ministre des Postes des pouvoirs dans ce domaine, il en aurait été fait mention expresse dans la Loi et les Règlements. Des énoncés généraux qui vont à l'encontre de l'objet de la Loi ne devraient pas être interprétés contre une personne essayant de se prévaloir

<sup>5</sup> [1959] S.C.R. 121.

<sup>5</sup> [1959] R.C.S. 121.



person attempting to use the Act for its proper purposes.

The Post Office is available to all Canadians to use provided such use meets the conditions set out in the Act and Regulations. The flyer of the plaintiff met the conditions set out in the Act and Regulations, and there is no discretion upon any person in the Post Office Department to refuse to accept the mailing.

In the present circumstances the remedy sought by the plaintiff is a proper one. We read in Mullan, *Administrative Law*, 2nd ed., at page 3-220:

There are difficulties in defining the precise scope of the declaratory judgment as a public law remedy. However, the situations in which it may be available can be divided into two categories: (a) where it is sought as an original remedy to declare a person's legal status or entitlement under a statute or constitutive document; (b) where it is sought as a supervisory remedy to declare that administrative decisions have been wrongly taken.

The issue is significant and a declaration decides the rights of the plaintiff with respect to the interpretation of the *Post Office Act*.

Both counsel have put their case in a very able manner, have delved into the matter thoroughly and should be congratulated for their conduct of their case and the witnesses on their part have shown a true objective view of the facts in the way they answered the questions and I have come to the conclusion that the declaration sought ought to go forth as prayed for.

Therefore, for all these reasons, the Court declares that the defendants have a public duty to accept for delivery all mail which complies with the *Post Office Act* and Regulations.

The Court further declares that the defendant, the Queen, and her servants have a duty to accept for delivery the particular item which the plaintiff submitted to the defendants for mailing.

The costs of this action to be paid by defendants.

des dispositions de la Loi pour la réalisation d'un de ses objectifs légitimes.

Tous les Canadiens peuvent se prévaloir de la poste à condition que l'emploi qu'ils veulent en faire soit conforme aux conditions prévues dans la Loi et les Règlements. La circulaire d'annonce du demandeur était conforme aux conditions de la Loi et des Règlements et il n'est conféré à quiconque au ministère des Postes aucun pouvoir discrétionnaire l'autorisant à refuser l'envoi.

En l'espèce, le redressement demandé par le demandeur est approprié. On lit, à la page 3-220 de Mullan, *Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd.:

[TRADUCTION] Il est difficile de définir la portée exacte du jugement déclaratoire à titre de redressement de droit public. Toutefois, les cas où il peut être accordé peuvent se diviser en deux catégories: a) les cas où il en est fait demande à titre de redressement principal pour faire déclarer quel est le statut légal d'une personne ou quels sont ses droits en vertu d'une loi ou d'un document constitutif; b) dans les cas où il en est fait demande dans le cadre d'un recours au pouvoir de surveillance et de contrôle pour faire déclarer que des décisions administratives ont été prises à tort.

La question est importante et un jugement déclaratoire dit les droits du demandeur relativement à l'interprétation de la *Loi sur les postes*.

Les deux avocats ont plaidé leur cause d'une façon très adroite, ont étudié la question de façon approfondie, et ils méritent des félicitations pour la façon dont ils ont conduit leur cause. Les témoins ont pour leur part, par leurs réponses aux questions, donné un aperçu vrai et objectif des faits. Je conclus que le jugement déclaratoire devrait être accordé en la forme demandée.

Par conséquent, pour toutes ces raisons, la Cour déclare que les défendeurs ont le devoir, d'ordre public, d'accepter, pour être transmis par la poste, tous les envois qui sont conformes à la *Loi sur les postes* et à ses Règlements d'application.

La Cour déclare en outre que la défenderesse, la Reine, et ses employés ont le devoir d'accepter, pour être transmis par la poste, l'envoi particulier que le demandeur a présenté aux défendeurs pour expédition par la poste.

Les frais de cette action seront payés par les défendeurs.