

T-2602-86

T-2602-86

Gerald French, Maria de Vries, Marquis Mander-ville, Edith Tripp, Nigel McAlpine, William Quigley and The Canadian Postmasters and Assistants Association (Plaintiffs)

v.

Canada Post Corporation (Defendant)

INDEXED AS: FRENCH v. CANADA POST CORP.

Trial Division, Addy J.—Ottawa, November 18 and 26, 1987.

Postal service — Closure of post offices by Canada Post Corporation — Statutory provision “Corporation may . . . make regulations . . . for the closure of post offices . . .” permissive, not mandatory — Canada Post Corporation having broader authority than Post master General under former legislation.

Construction of statutes — Canada Post Corporation Act, s. 17(1)(p) giving Corporation power to enact regulations dealing with post office closures — Post offices closed in absence of regulations — Interpretation Act, s. 28 requiring permissive interpretation of “may” — Nothing in context of Act indicating contrary intention.

This is a motion for a determination of a question of law. The question is whether Canada Post Corporation has authority to close post offices in the absence of regulations made for that purpose. Although paragraph 17(1)(p) of the *Canada Post Corporation Act* provides that the Corporation “may” make regulations for the closure of post offices, no such regulations have been made.

Held, the question should be answered in the affirmative.

The argument, that the Corporation’s section 17 powers had to be exercised by subordinate legislation rather than by administrative decision because of the public nature of the Post Office, could not be accepted. Even Government Departments can act in the absence of regulation unless there is a prohibition or condition imposed by statute.

Section 28 of the *Interpretation Act* requires that “may” be construed as permissive unless the context indicates a contrary intention. The plaintiffs argued that subsection 17(8) (which enumerates specific circumstances wherein the Corporation can derogate from regulations relating to postal rates) was superfluous if subsection 17(1) was permissive. Subsection 17(8) was required from an administrative standpoint to obviate the necessity of enacting amending regulations whenever a special contract is contemplated for one of the enumerated reasons. The fact that the Corporation’s powers were subject to the Act (subsection 16(1)) was not sufficient to derogate from the general principle that a statutory body, in the absence of regulations, is not precluded from acting merely because it has also been given the power to make regulations pertaining thereto. Subsection 17(1) merely illustrated the Corporation’s broad regulation-making powers.

Gerald French, Maria de Vries, Marquis Mander-ville, Edith Tripp, Nigel McAlpine, William Quigley et Association canadienne des maîtres de poste et adjoints (demandeurs)

c.

Société canadienne des postes (défenderesse)

RÉPERTORIÉ: FRENCH c. SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

Division de première instance, juge Addy—18 et 26 novembre 1987

Postes — Fermeture des bureaux de poste par la Société canadienne des postes — La disposition législative «La Société peut par règlement . . . prévoir la fermeture de bureaux de poste. . .» confère un pouvoir facultatif, non impératif — Le pouvoir de la Société canadienne des postes est plus vaste que celui du ministre des Postes sous l’ancienne législation.

Interprétation des lois — L’art. 17(1)p) de la Loi sur la Société canadienne des postes confère à la Société le pouvoir d’adopter des règlements concernant la fermeture des bureaux de poste — L’art. 28 de la Loi d’interprétation énonce que le terme «peut» exprime une faculté — Rien dans la Loi n’indique une intention contraire.

Il s’agit d’une requête visant à faire trancher une question de droit. La question est de décider si la Société canadienne des postes a le pouvoir de fermer des bureaux de poste en l’absence d’un règlement prévu à cette fin. Quoique l’alinéa 17(1)p) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* prévoit que la Société «peut» adopter des règlements pour la fermeture des bureaux de poste, aucun règlement n’a été adopté.

Jugement: la Cour répond à la question par l’affirmative.

L’argument portant que les pouvoirs accordés à la Société par l’article 17 doivent être exercés par voie de règlements et non par de simples décisions administratives, étant donné la nature publique de la Société des postes, est rejeté. Mêmes les ministères du gouvernement peuvent agir en l’absence de règlements, à moins d’une interdiction ou d’une condition prévue dans la loi.

L’article 28 de la *Loi d’interprétation* énonce que le terme «peut» exprime une faculté à moins que le contexte n’indique une intention contraire. Les demandeurs prétendent que le paragraphe 17(8) (qui énumère les circonstances spécifiques dans lesquelles la Société peut déroger aux règlements adoptés concernant les tarifs de port) est inutile si le paragraphe 17(1) confère un pouvoir facultatif. Le paragraphe 17(8) est nécessaire d’un point de vue administratif afin de contourner la nécessité de prendre des règlements à chaque fois qu’une entente spéciale intervient pour un des motifs énumérés. Le fait que les pouvoirs de la Société sont accordés sous réserve des dispositions de la Loi (paragraphe 16(1) ne suffit pas à porter atteinte au principe général selon lequel un organisme établi par la loi n’est pas empêché d’agir simplement parce qu’il est également habilité à prendre des règlements à cette fin. Le paragraphe 17(1) n’est qu’un exemple des pouvoirs réglementaires étendus de la Société.

The *Canada Post Corporation Act* differed from its predecessor the *Post Office Act*, in which the purposes for which and the means by which the Postmaster General could act were specifically set out.

La *Loi sur la Société canadienne des postes* diffère de la législation précédente, la *Loi sur les postes*, qui énumérait précisément les objets pour lesquels le ministre des Postes pouvait agir et comment il devait le faire.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Post Corporation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, ss. 5(1)(c),(2)(b),(e), 6 (as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14), 7 (as am. *idem*), 16(1) (as am. *idem*), 17(1),(8), 20(1) (as am. *idem*).
Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 69-78 (rep. by S.C. 1984, c. 31, s. 8).
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28.
Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al., [1982] 1 S.C.R. 530; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commn.*, [1978] 2 S.C.R. 141.

DISTINGUISHED:

Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al., [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559.

COUNSEL:

Alan R. O'Brien and Dougald E. Brown for plaintiffs.
John B. Laskin and David P. Olsen for defendant.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for plaintiffs.

Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto, for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

ADDY J.: The plaintiffs in this action are requesting a declaration to the effect that several post offices recently closed by the defendant, Canada Post, were unlawfully closed and are also claiming a mandatory injunction requiring the defendant to re-open them.

a LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28.
Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 69-78 (abrogés par S.C. 1984, chap. 31, art. 8).
Loi sur la Société canadienne des postes, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54, art. 5(1)c),(2)b),e), 6 (mod. par S.C. 1984, chap. 31, art. 14), 7 (mod., *idem*), 16(1) (mod., *idem*), 17(1),(8), 20(1) (mod., *idem*).
Loi sur les postes, S.R.C. 1970, chap. P-14.

c

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres, [1982] 1 R.C.S. 530; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre, [1973] R.C.S. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559.

e

f

AVOCATS:

Alan R. O'Brien et Dougald E. Brown pour les demandeurs.
John B. Laskin et David P. Olsen pour la défenderesse.

g

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour les demandeurs.

Torry, Torry, DesLauriers & Binnington, Toronto, pour la défenderesse.

h

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

LE JUGE ADDY: Les demandeurs en l'espèce cherchent à obtenir un jugement portant que plusieurs bureaux de poste récemment fermés par la défenderesse, la Société canadienne des postes, l'ont été illégalement et ils réclament de plus une injonction forçant la défenderesse à les rouvrir.

i

The present motion was launched on consent of the parties to have the following question of law determined:

Does the Canada Post Corporation have authority to close post offices in the absence of regulations made for that purpose pursuant to Section 17(1)(p) of the **Canada Post Corporation Act**, S.C. 1980-81-82-83, c. 54 as amended?

There are no regulations dealing with the closing of post offices.

The issue centres around certain provisions of sections 16 [as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14] and 17 of the above-mentioned *Canada Post Corporation Act* (hereinafter referred to as "the Act"), namely:

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

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

(p) providing for the closure of post offices, the termination of rural routes and the termination of letter carrier routes;

The question is whether the word "may" in subsection 17(1) above is merely permissive and empowering or whether it is mandatory in the sense that Canada Post, in order to be able to close post offices, is obliged to ensure that regulations are enacted dealing with the subject, rather than by mere administrative decisions unsupported by regulations.

Counsel for the plaintiffs points out that the objects of Canada Post are extremely public (see specially paragraphs 5(1)(c) and 5(2)(b) and (e) of the Act) and that the Corporation is subject to Government control. For instance, sections 6 [as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14] and 7 [as am. *idem*] give Government the power of appointment to and removal from the Board of Directors including the Office of the Chairman, subsection 20(1) [as am. *idem*] requires the Corporation to comply with such directives as the Minister may from time to time give it and, as an "agency corporation", pursuant to the *Financial Administration Act*

La présente requête a été déposée par consentement des parties afin de faire trancher la question de droit suivante:

[TRADUCTION] La Société canadienne des postes a-t-elle le pouvoir de fermer des bureaux de poste en l'absence d'un règlement prévu à cette fin par l'alinéa 17(1)p) de la **Loi sur la Société canadienne des postes**, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54 et ses modifications?

Il n'existe pas de règlement afférent à la fermeture des bureaux de poste.

Le litige porte principalement sur certaines dispositions des articles 16 [mod. par S.C. 1984, chap. 31, art. 14] et 17 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* mentionnée plus haut (ci-après appelée la «Loi»), et notamment:

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

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

p) prévoir la fermeture de bureaux de poste et la suppression de circuits ruraux ou de circuits urbains de livraison par facteur;

Il s'agit de déterminer si le mot «peut» figurant au paragraphe 17(1) ci-dessus confère uniquement un pouvoir facultatif ou s'il est au contraire impératif en ce sens que la Société canadienne des postes devra nécessairement, avant de fermer des bureaux de poste, adopter un règlement à cet effet et qu'il ne lui sera pas possible de procéder par de simples décisions administratives non fondées sur un règlement.

L'avocat des demandeurs fait observer que la mission de la Société canadienne des postes est très publique (voir particulièrement les alinéas 5(1)c) et 5(2)b) et e) de la Loi) et qu'elle est assujettie au contrôle du gouvernement. À titre d'exemples, les articles 6 [mod. par S.C. 1984, chap. 31, art. 14] et 7 [mod., *idem*] de la Loi accordent au gouvernement le pouvoir de nommer et de révoquer les membres du conseil d'administration y compris le président de la Société, le paragraphe 20(1) [mod., *idem*] enjoint à la Société de se conformer aux instructions que le ministre peut à l'occasion lui transmettre et le gouverneur en conseil, le ministre

[R.S.C. 1970, c. F-10], the Governor in Council, the Minister and the President of the Treasury Board, pursuant to sections 69 to 78 [repealed by S.C. 1984, c. 31, s. 8] of this last-mentioned Act may exercise supervisory control over Canada Post.

It is therefore argued that, because of the very public nature of the Post Office and the right of Government to maintain control over it, which arises in part from the exclusive rights over the handling and delivery of mail granted to the Corporation, the latter's actions provided for in section 17 of the Act, are required to be exercised in a public fashion pursuant to regulations, that is, by subordinate legislation, rather than by mere *ad hoc* administrative decisions.

The activities of the various Departments of Government are every bit as public as those of the defendant and the Government control exercised over them is more direct and complete, yet, when a Department acts within the scope of the subject-matter with which it is charged, it may do so in the absence of any regulation dealing with the matter, unless there is some contrary prohibition or condition imposed by statute. Neither the public nature of the activity nor the degree of Government control by themselves, impose any requirement for the existence of regulations as a condition of the Department exercising its mandate. I see no reason why they should do so in the case of a Crown Corporation.

Counsel for the plaintiffs relied to a large extent on the Supreme Court of Canada decision in *Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559. But this was a case where powers were being delegated and subdelegated. Furthermore, a regulation had actually been passed and it was held to be defective because it merely repeated the statutory provisions regarding powers to delegate. The distinction regarding powers to delegate was subsequently drawn by the Supreme Court in the case of *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*, [1982] 1 S.C.R. 530, where the Chief Justice stated, at page 541:

et le président du Conseil du Trésor peuvent exercer leur pouvoir de surveillance sur cette Société en tant que «société mandataire» au sens de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap. F-10], conformément aux articles 69 à 78 [abrogés par S.C. 1984, chap. 31, art. 8] de cette dernière Loi.

On prétend par conséquent que, vu le caractère très public des Postes et le droit du gouvernement d'exercer une surveillance sur cet organisme, droit qui découle en partie des droits exclusifs de manutention et distribution du courrier accordés à la Société, les actes que celle-ci est autorisée à accomplir et qui sont prévus à l'article 17 de la Loi doivent l'être publiquement en vertu de règlements, c'est-à-dire par voie de législation déléguée et non par de simples décisions administratives prises dans chaque cas d'espèce.

Les activités des divers ministères du gouvernement sont aussi publiques que celles de la défense et le contrôle exercé par le gouvernement sur ces ministères est plus direct et plus total et pourtant, lorsqu'un ministère agit dans le cadre de ses attributions, il peut le faire même en l'absence d'un règlement, à moins d'une interdiction ou d'une condition prévue dans la loi. Ni le caractère public des activités d'un ministère ni le contrôle exercé par le gouvernement sur ce dernier n'exigent l'adoption d'un règlement pour que ledit ministère puisse remplir son mandat. Je ne vois pas pourquoi il devrait en être autrement dans le cas d'une société de la Couronne.

L'avocat des demandeurs s'appuie principalement sur un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, [1973] R.C.S. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559. Il s'agissait toutefois dans cette affaire d'une délégation et d'une subdélégation de pouvoirs. De plus, un règlement avait été adopté mais il avait été jugé inopérant puisqu'il ne faisait que répéter les dispositions légales relatives au pouvoir de déléguer. Une distinction concernant les pouvoirs de déléguer a subséquemment été faite par la Cour suprême dans l'arrêt *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*, [1982] 1 R.C.S. 530, dans lequel le juge en chef déclare, à la page 541:

The *Brant Dairy* case was concerned with an attempted delegation to a subordinate agency of power conferred upon a senior agency, the power being exercised (improperly, as held by this Court) by a wholesale delegation thereof in the same terms in which it was imposed. That is not this case, where there is specification of regulation-making power in CRTC and licensing power in the Executive Committee. What counsel for CTV appeared to contend was that the regulation-making power embraced what was provided by the condition and in that, somewhat remote, sense the Executive Committee was given power by delegation in the terms in which it had been reposed in CRTC. I disagree with this attempted application of the *Brant Dairy* case. Either the Executive Committee has the power it exercised in imposing the condition or it did not. If not, the matter turned on construction of the relevant provisions of ss. 16 and 17 and not on any principles of delegation and subdelegation.

The Supreme Court of Canada also dealt with the subject subsequently in the case of *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, which dealt with the *Export and Import Permits Act* [R.S.C. 1970, c. E-17]. McIntyre J., in delivering judgment of the Court, approved the unanimous decision of the Federal Court of Appeal [[1981] 1 F.C. 500] in that matter as expressed by Le Dain J. regarding the situation where words normally construed as permissive are to be taken as mandatory. He stated, at page 5:

Looking at these provisions as a whole, I am of the opinion that section 8 of the Act confers upon the Minister a discretion as to whether or not to issue an import permit in a particular case. Section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, requires, of course, that the word "may" in section 8 be construed as permissive unless the context indicates a contrary intention. See *McHugh v. Union Bank of Canada* [1913] A.C. (P.C.) 299; *Smith & Rhuland Limited v. The Queen, on the relation of Brice Andrews* [1953] 2 S.C.R. 95. This is not a case for application of the principle recognized in *Julius v. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214 and referred to in *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen on the relation of F.W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] S.C.R. 82 at page 87, that permissive words may be construed as creating a duty where they confer a power the exercise of which is necessary to effectuate a right. [The underlining is mine.]

In support of his argument that the word "may" in subsection 17(1) is not merely permissive or empowering, counsel for the plaintiffs points out that paragraph 17(1)(d) authorizes the Corporation to make regulations prescribing the rates of postage and he then refers to subsection 17(8) which states that "Notwithstanding subsection (1),

L'arrêt *Brant Dairy* porte sur la tentative de déléguer à un organisme subordonné un pouvoir attribué à un organisme supérieur, ce pouvoir étant exercé (à tort, selon l'arrêt de cette Cour) en vertu d'une délégation générale comportant les mêmes modalités d'exercice. Ce n'est pas le cas en l'espèce où l'on confère expressément un pouvoir de réglementer au CRTC et un pouvoir d'attribuer des licences au comité de direction. Ce que l'avocat de CTV semble avoir soutenu c'est que le pouvoir de réglementer s'applique au contenu de la condition et dans ce sens plutôt vague, ce pouvoir a été délégué au comité de direction suivant les mêmes modalités d'exercice que celles applicables au CRTC. Je ne suis pas d'accord avec cette tentative d'application de l'arrêt *Brant Dairy*. Soit que le comité de direction a le pouvoir qu'il a exercé en imposant la condition, soit qu'il ne l'a pas. S'il ne l'a pas, la question repose sur l'interprétation des dispositions pertinentes des art. 16 et 17 et non sur un principe quelconque de délégation et de subdélégation.

La Cour suprême s'est à nouveau penchée sur ce point dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, une affaire concernant la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* [S.R.C. 1970, chap. E-17]. Dans son jugement rendu au nom de la Cour, le juge McIntyre a confirmé la décision unanime de la Cour d'appel fédérale [[1981] 1 C.F. 500] dans laquelle le juge Le Dain a examiné les cas où certains mots habituellement interprétés comme accordant une faculté doivent être considérés comme créant une obligation. Il dit, à la page 5:

J'estime qu'il ressort de ces dispositions prises dans leur ensemble que l'article 8 de la *Loi* accorde au Ministre un pouvoir discrétionnaire de délivrer ou de ne pas délivrer une licence d'importation dans un cas donné. L'article 28 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, exige évidemment que le mot «peut» de l'article s'interprète comme exprimant une faculté à moins que le contexte ne manifeste une intention contraire. Voir les affaires *McHugh c. Union Bank of Canada* [1913] A.C. (C.P.) 299; *Smith & Rhuland Limited c. La Reine ex rel. Brice Andrews* [1953] 2 R.C.S. 95. La présente affaire ne donne pas lieu à l'application du principe reconnu dans l'affaire *Julius c. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214, et mentionné dans l'affaire *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine ex rel. F.W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] R.C.S. 82, à la page 87, selon lequel des termes accordant une faculté peuvent s'interpréter comme créant un devoir s'ils confèrent un pouvoir dont l'exercice est nécessaire pour donner effet à un droit. [C'est moi qui souligne.]

Au soutien de sa proposition que le terme «peut» utilisé au paragraphe 17(1) ne confère pas simplement un pouvoir facultatif, l'avocat des demandeurs fait remarquer que la Société est autorisée en vertu de l'alinéa 17(1)d) à prendre des règlements fixant les tarifs de port et il renvoie au paragraphe 17(8) qui prévoit que «Malgré le para-

the Corporation may prescribe rates of postage otherwise than by regulation". He invites the Court to conclude that, if under subsection 17(1) the Corporation was not actually required to make regulations dealing with matters listed in paragraphs (a) to (s), subsection 17(8) would be entirely superfluous.

Counsel for the defendant replied that subsection 17(8) gives the Corporation the right and the power to derogate from any regulations which might have been enacted relating to rates of postage, where the specific circumstances mentioned in subsection 17(8) exist, namely, where there has been an agreement between the Corporation and another person providing for the variation of postage rates for bulk mail, the preparation of mailable matter to facilitate processing, the provision of experimental services, etc. Therefore, there is still a very good reason for the existence of subsection 17(8), when subsection 17(1) is interpreted as being merely permissive or empowering. If the Post Office should decide to enact general regulations regarding postal rates, one can easily conceive that, from an administrative standpoint, there would be a real need for subsection 17(8) in order to obviate the requirement of enacting amending regulations in order to meet an individual case where a special contract is contemplated for one of the reasons provided for in that subsection.

Pursuant to subsection 16(1) Canada Post not only has the capacity of a natural person but it also enjoys the same rights, powers and privileges. The mere fact that the rights, powers and privileges are expressed to be "subject to this Act" does not, where there is no clear prohibition or limitation to the contrary, detract from the general principle that a statutory body, in the absence of regulations pertaining to any matter within the legitimate scope of operations, is not precluded from acting, where the action is deemed necessary or desirable for the proper furtherance of its objects, merely because it has also been given the power to make regulations pertaining thereto. Where regulations are in effect, it must of course conform to them but, until then, it remains free to take administrative actions in pursuance of those objects (*Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commn*, [1978] 2

graphe (1), la Société peut fixer par voie non réglementaire le tarif de port». Il prie la Cour de conclure que si la Société n'était pas tenue d'adopter des règlements relativement aux rubriques énumérées aux alinéas a) à s) du paragraphe 17(1), le paragraphe 17(8) serait totalement inutile.

L'avocat de la défenderesse réplique que le paragraphe 17(8) accorde à la Société le droit et le pouvoir de déroger à tout règlement adopté concernant les tarifs de port dans les circonstances spécifiquement énoncées au paragraphe 17(8), savoir lorsqu'une entente est intervenue entre la Société et une autre personne prévoyant des modifications du tarif pour l'expédition d'objets en nombre, lorsque cette personne conditionne les objets de façon à faciliter leur traitement, lorsqu'il s'agit de prestations expérimentales, etc. Par conséquent, le paragraphe 17(8) a encore sa raison d'être même si on interprète le paragraphe 17(1) comme ne conférant qu'un pouvoir facultatif. Si les Postes décidaient d'adopter des règlements généraux fixant les tarifs de port, il est facile d'imaginer que, du point de vue administratif, le paragraphe 17(8) deviendrait vraiment nécessaire pour qu'on ne soit plus obligé de prendre des règlements modificatifs afin de satisfaire aux exigences des cas particuliers où une entente spéciale est envisagée pour l'une des raisons prévues audit paragraphe.

Aux termes du paragraphe 16(1) de la Loi, la Société canadienne des postes a la capacité d'une personne physique. Le seul fait que cette capacité soit accordée «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» ne doit pas, en l'absence d'interdiction ou de limites claires à l'effet contraire, porter atteinte au principe général selon lequel un organisme établi par la loi n'est pas empêché d'agir, lorsqu'il n'existe pas de règlement dans un domaine particulier faisant partie du cadre légal de ses activités et que cela est jugé nécessaire ou souhaitable pour la poursuite de ses objectifs, simplement parce qu'il est également habilité à prendre des règlements à cette fin. Lorsque des règlements sont en vigueur, l'organisme doit évidemment s'y conformer mais autrement, il demeure libre de prendre les décisions administratives qu'il juge utiles pour la poursuite de ces objectifs (*Capital Cities Communications Inc. et*

S.C.R. 141; *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*, supra). The Chief Justice in the *Capital Cities* case stated the issue as follows, at page 170:

The issue that arises therefore is whether the Commission or its Executive Committee acting under its licensing authority, is entitled to exercise that authority by reference to policy statements or whether it is limited in the way it deals with licence applications or with applications to amend licenses to conformity with regulations. I have no doubt that if regulations are in force which relate to the licensing function they would have to be followed even if there were policy statements that were at odds with the regulations. The regulations would prevail against any policy statements. However, absent any regulations, is the Commission obliged to act only *ad hoc* in respect of any application for a licence or an amendment thereto, and is it precluded from announcing policies upon which it may act when considering any such applications?

The Court found that there was no requirement to act by regulations.

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

Section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, states that in every enactment "may" is to be construed as permissive". It would, in my view, take much more than a mere statement in subsection 16(1) that the broad powers of a natural person therein granted are "subject to this Act", to lead one to the conclusion that the word "may" in subsection 17(1) is to be construed as imposing an obligation to enact regulations before the Post Office is to act on any of the matters dealt with therein.

The specific provisions of subsection 17(1) are merely illustrations of the broad powers to make regulations which that subsection grants the Corporation. I can find nothing, either in the Act itself when read as a whole or in its general purpose provisions or in any of its sections to warrant the finding that plaintiffs urge upon the Court.

For the above reasons, the question, as submitted, will be answered in the affirmative. There will be no costs.

autre c. *Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*, supra). Dans l'arrêt *Capital Cities*, le juge en chef a exposé le problème comme suit, à la page 170:

La question se pose donc de savoir si le Conseil ou son comité de direction, agissant en vertu de son pouvoir d'attribuer des licences, a le droit d'exercer ce pouvoir en se fondant sur des énoncés de politique ou si son champ d'action, lorsqu'il traite de demandes de licences ou de modifications de licences, se restreint à l'application de règlements. Je suis certain que s'il existait des règlements en vigueur relatifs au pouvoir d'accorder des licences, ces règlements devraient être suivis même si des énoncés de politique les contredisaient. Les règlements prévendraient sur tout énoncé de politique. Toutefois, en l'absence de règlement, le Conseil est-il tenu de ne rendre que des décisions *ad hoc* sur les demandes de licences ou de modifications de licences et lui est-il interdit d'annoncer les politiques sur lesquelles il se fondera lorsqu'il examinera ces demandes?

La Cour a jugé qu'il n'était pas obligatoire d'agir par voie de règlements.

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

L'article 28 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23 énonce que dans chaque texte législatif, le terme «peut» ... exprime une faculté». À mon avis, il faudrait beaucoup plus que le simple énoncé du paragraphe 16(1) selon lequel les pouvoirs étendus accordés à une personne physique le sont «sous réserve des autres dispositions de la présente loi» pour qu'on puisse conclure que le terme «peut» figurant au paragraphe 17(1) doit être interprété comme obligeant les Postes à adopter des règlements avant d'agir dans l'un ou l'autre des domaines énumérés dans la Loi.

Les dispositions spécifiques du paragraphe 17(1) ne sont que des exemples des pouvoirs réglementaires étendus accordés par ledit article à la Société. Je ne peux trouver ni dans la Loi elle-même prise dans son ensemble, ni dans ses dispositions générales et ni dans aucun des articles, quelque indice pouvant justifier la conclusion suggérée à la Cour par les demandeurs.

Pour les motifs ci-dessus, il y a lieu de répondre par l'affirmative à la question soumise. Il n'y aura aucuns dépens.